



Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

PRESTAÇÃO DE CONTAS

Câmaras Municipais da Região de Lisboa e Vale do Tejo *em site*

Carlos José Major Henriques dos Santos e Sousa

Orientação:
Prof^ª. Doutora Carla Guapo Costa

Trabalho de Projeto

MPA - Mestrado em Administração Pública

Lisboa

2012

Agradecemos à Prof^a. Carla Guapo Costa, enquanto responsável pelo melhor que este trabalho possa ter.

Ao *passado*: pais, avós, em particular ao Carlos que nos definiu com a ausência.

Ao *futuro*: à Laura, ao Henrique e à Fernanda, pela paciência que me ia faltando.

*Fora com o princípio do teu e do meu,
consagrado por uma organização cujo
mecanismo é tão complicado quanto
vicioso!*

Tomás Moro
A Utopia,
ou o Tratado da Melhor Forma de Governo
(1516)

ÍNDICE

NOTA INICIAL	7
1. INTRODUÇÃO	8
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E RELEVÂNCIA	8
1.2 PROBLEMÁTICA, OBJETIVOS, ESTRUTURAÇÃO	11
2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO	15
3. CONTABILIDADE PÚBLICA PARA A GESTÃO PÚBLICA	23
3.1 NOVOS INSTRUMENTOS	23
3.2 A CONTABILIDADE AUTÁRQUICA	28
3.3 PRESTAÇÃO DE CONTAS: FORMA E CONTEÚDO	42
4. ASPETOS RELEVANTES DA PRESTAÇÃO DE CONTAS	44
4.1 RESPONSABILIZAÇÃO E DEMOCRACIA	44
4.2 DESCENTRALIZAÇÃO E GOVERNO LOCAL	53
4.3 GESTÃO DE TERRITÓRIOS	58
4.4 <i>MARKETING</i> DE TERRITÓRIOS	69
4.5 TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO	74
5. O ESTUDO	79
5.1 PROBLEMÁTICA E HIPÓTESE	79
5.2 UNIVERSO, BASE DO ESTUDO E OBJETIVOS ESPECÍFICOS	80
5.3 METODOLOGIA	81
5.4 ANÁLISE POR PONTO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS	82
5.5 ANÁLISE DE CONJUNTO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS	100
5.6 ÍNDICE TOTAL	105

5.7	ANÁLISE DA INFORMAÇÃO SECUNDÁRIA RECOLHIDA	107
6.	CONCLUSÕES E DISCUSSÃO DE RESULTADOS	113
7.	ESTRATÉGIA E PROJETO DE AÇÃO	119
7.1	LINHAS DE ESTRATÉGIA	119
7.2	O PROJETO	120
	NOTA FINAL	124
	ANEXOS	126
	BIBLIOGRAFIA	181

NOTA INICIAL

O trabalho final de mestrado, agora apresentado, adota a tipologia de “trabalho de projeto”, conforme previsto na alínea b) do artigo 19º do Regulamento Geral dos Cursos do 2.º Ciclo de Estudos. Para esta opção contribuiu a concetualização, expressa no artigo 21º do mesmo Regulamento, onde fica expresso que deverá o trabalho ter *em vista a apresentação de soluções ou recomendações sobre problemas práticos da área de conhecimento do curso* sendo *valorizadas as dimensões de carácter multidisciplinar e experimental*, formulação que consideramos enquadrar-se na formação e experiência adquiridas.

Assim, o trabalho aqui proposto em projeto tem, em grande medida, por base a nossa experiência, decorrente de 16 anos (entre 1994 e 2010) de forte ligação à gestão e administração autárquicas. Em boa verdade não será correto falar em ligação, mas sim ligações, considerando os diversos papéis desempenhados, proporcionados pelas organizações com quem colaborámos (comissões de coordenação e desenvolvimento regional, câmaras e associações municipais), tendo como denominador comum o universo, único, da gestão económica e financeira autárquica.

As condições de analista, formador e dirigente, assumidas num período de reforma administrativa-financeira (tendo como ponto alto o processo que levou à implementação do Plano de Contabilidade das Autarquias Locais) permitiram-nos adquirir uma visão, operacional e estratégica, de ângulo alargado sobre a gestão municipal. Estas experiências e vivências permitiram-nos ainda olhar para o paradigma da contabilidade autárquica como instrumento de elevado potencial de gestão dos organismos locais e (sobretudo) dos territórios.

De base essencialmente empírica, esta perspetiva procura, através deste trabalho, baseado na prestação de contas das câmaras municipais da Região de Lisboa e Vale do Tejo publicitadas em *site*, adquirir alguma cientificidade, reforçando o conhecimento, no intuito de que este possa ser partilhado. Cremos que o atual distanciamento da área do objeto de estudo contribuirá para esse efeito, com uma visão mais desapaixonada e, por ventura, mais objetiva.

1. INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E RELEVÂNCIA

A estrutura autárquica portuguesa, dominada pelo municipalismo, tem como principal órgão representativo e executivo a Câmara Municipal (CM). Sob a perspetiva das suas áreas de atuação, as CM são organizações, cujo espectro e âmbito (território, provisão de bens e serviços públicos, políticas públicas, social-económico, financeiro, institucional) não tem paralelo, quer consideremos o setor público quer consideremos o privado da sociedade. Aplicar um modelo organizativo e de gestão em organismos que encerram em si uma imensa diversidade e esperar daí um resultado consistentemente integrado vertido em desenvolvimento territorial, será o permanente desafio de qualquer CM.

Tem a gestão económica-financeira camarária como alicerce o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL). Em nossa opinião, erroneamente apelidado de “plano de contabilidade”, é de facto um suporte a sistemas de gestão integrados, desde o planeamento (político) à execução (técnica), sendo ainda suporte à tradicional gestão orçamental pública, mas sobretudo, a uma “nova” gestão financeira-patrimonial e económica.

Legalmente instituído pelo Decreto-Lei nº54-A/99 de 22 de fevereiro e aplicação inicialmente prevista a partir do exercício económico de 2000, acabou por este imperativo vir a ser adiado para 2002, tendo a generalidade das 308 câmaras municipais do país prestado contas baseadas em POCAL, logo a partir desse exercício, facto que contrasta com muitos dos organismos da administração pública central, na sua relação com o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP)¹ tardando (como referem sucessivos estudos) a sua generalizada aplicação.

Será aceite que a introdução do POCAL foi uma oportunidade para levar a cabo uma alteração estruturada do paradigma da gestão municipal: na realidade, essa alteração ocorreu (o grau estará por determinar). Por um lado, extravasa o que é exigido a um plano

¹ Decreto-Lei nº232/97 de 3 de setembro (plano génese dos planos de contabilidade pública sectoriais).

de contabilidade (atente-se à única alteração² ao plano de contas, digna de registo, cuja questão central é marginal a qualquer técnica contabilística). Por outro lado, a profundidade do âmbito técnico exigia uma reorganização e reestruturação internas:

- a integração de três subsistemas (contabilidades orçamental, patrimonial e de custos);
- atualização do inventário (para balanço);
- implementação de sistemas de controlo interno (com obrigatoriedade de norma);
- adoção de novos documentos (de prestação de contas e de suporte);

motivos mais do que suficientes para uma real mudança.

Mas, se foi uma oportunidade para um arranjo interno, também o foi para projetar uma nova visão para o exterior: foram “adquiridos” novos instrumentos, mais familiares a um mais vasto público, *balanço* e *demonstração de resultados* são designações com uma audiência mais alargada do que “mapa dos fluxos de caixa” ou “mapa do controlo orçamental”, pese embora, a sua importância no quadro da contabilidade pública e no exercício da política orçamental.

Estes novos instrumentos requereram e beneficiaram do desenvolvimento de sistemas e tecnologias de informação rapidamente transformáveis em comunicação, esta, tão alargada quanto o desejo do emissor. Neste sentido, o dever de publicidade das prestações de contas pelas câmaras municipais sofreu um “*upgrade*”, em conteúdo, e com a fixação em “edital global”, proporcionado pela *internet*, passível de ser utilizado por qualquer governo local.

Olhando em perspetiva para o POCAL, enquanto instrumento próximo dos padrões contabilísticos tradicionalmente conotados com o setor privado, este remete-nos para o movimento encetado pela gestão pública no mesmo sentido. O seu surgimento, a par de outros planos de contas públicos baseados no POCP, é entendido por nós numa lógica de alteração de paradigma, fundada nas correntes gestionárias da Administração Pública. Estas correntes gestionárias, influenciadas e influenciadoras de uma nova governação induzem à alteração do papel e postura do Estado, o qual, perante sociedades exigentes,

² Decreto-Lei nº 84-A/2002, de 5 de Abril

se sente na necessidade, de dar explicações, responsabilizar-se e corresponsabilizar a sociedade pelas decisões, mais do que meramente “mostrar as contas”.

Como referenciado, encontram-se decorridos quinze exercícios desde a publicação em Lei do POCAL e dez desde a sua aplicação generalizada. Ao facto são facilmente associadas questões que entroncam numa abrangente: estará o plano de contas em efetiva aplicação? Uma resposta de “sim” ou “não”, apetecível, pouco acrescentaria, mesmo que sobejamente fundamentada. A resposta, pecando por extensa, seria seguramente mais válida se multiplicados 308 municípios pelas inúmeras óticas possíveis de abordagem: formal, fiabilidade, âmbito, grau de utilização pelos gestores (administrativos e políticos), ou outras.

Em grande medida, estas possíveis óticas de abordagem encontram-se representadas e são percecionadas, nos documentos de prestação de contas: peças contabilísticas em sentido estrito, ponto de encontro entre governantes e governados municipais em sentido lato. É partindo deste pressuposto que surge o trabalho de projeto, tendo como objetivo principal determinar o grau de cumprimento das prestações de contas, das câmaras municipais da Região de Lisboa e Vale do Tejo (RLVT), no âmbito do dever de publicidade determinado na alínea b) do nº2 do artigo 49º da Lei nº 2/2007 de 15 de janeiro (Lei das Finanças Locais), tendo por base um modelo de estudo fundado na apreciação valorativa das prestações de contas a partir das suas componentes elementares.

Concomitantemente é também objetivo, embora secundário, aferir a capacidade analítica do modelo concebido para o estudo, para eventual extensão a contextos similares. É, ainda, pretensão do estudo que não se esgote nele próprio, no sentido em que possam os resultados vir a sustentar projetos e ações a realizar sobre o universo em análise, e que, por outro lado, o modelo analítico associado à estratégia de ação, possa ser replicado noutros universos.

A pesquisa basear-se-á na informação disponibilizada, em *site*, pelas câmaras municipais da RLVT (52), relativa às prestações de contas do exercício económico de 2010 (últimas à data do estudo passíveis de aprovação e divulgação). O meio de comunicação é fator essencial ao trabalho (longe de ser mero instrumento de recolha de informação), permitindo determinar o que é disponibilizado ao cidadão-munícipe, ou, indo mais longe, à cidadania local. Pretendemos que esta análise não seja um ponto de chegada, mas sim

um ponto de partida que tenha como fim último uma efetiva e generalizada disponibilização de prestações de contas, de acordo com o referenciado pelo POCAL, coincidente com o determinado na Lei das Finanças Locais para publicitação.

Não são conhecidos trabalhos (sistematizados ou não) que avaliem na perspetiva proposta os conteúdos dos documentos de prestação de contas, pese embora, existirem trabalhos e investigações que façam uso desses documentos para análises económico-financeiras, sendo o Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses editado pela Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas o exemplo de âmbito mais alargado, (não deixando, no entanto, de fazer algumas ressalvas à fiabilidade dos documentos). A nossa visão, neste trabalho, é diferente: não estará em causa se os números são fiáveis, mas tão só, se existem, conforme previsto.

Sem pôr em causa a importância da fiabilidade da informação contabilística, esta fará sentido se devidamente transmitida. Apesar da tecnicidade poder ser um obstáculo a um generalizado entendimento, este deverá ocorrer; considerando a crescente tomada de consciência da importância da contabilidade, no quotidiano das sociedades, sendo motivo suficiente para esta não ser deixada apenas a especialistas (anexoXX). No caso das câmaras municipais os números refletem estratégia (ou a sua ausência), projetos e ações em tal proximidade, que são sentidos pelas populações, e os seus responsáveis olhados e questionados de forma direta: estará também em causa o exercício de uma cidadania informada, e consequentemente, mais responsável.

1.2 PROBLEMÁTICA, OBJETIVOS, ESTRUTURAÇÃO

Com a introdução do POCAL a exigência a que as câmaras municipais ficaram sujeitas, ao nível administrativo-financeiro, foi substancialmente alterada. As estruturas técnicas e de recursos humanos alocadas aos serviços de contabilidade viram-se obrigadas a realizar profundas adaptações ao novo sistema. Este sistema tem a prestação de contas como ponta visível do esforço contabilístico, da gestão e da atividade das câmaras municipais; visível para o institucional, mas principalmente, para um ambiente público crescentemente escrutinador da aplicação dos recursos, requerente de informação, mais

qualificado e interessado, onde o fator local-democrático estreita e torna mais nítida a ligação entre decisor e cidadão.

A problemática surge do facto de ser facilmente verificado que as prestações de contas são apresentadas de forma distinta, pese embora, existir um referencial normalizado obrigatório, levando-nos a admitir a possibilidade de estarem a ser divulgadas prestações de contas cujo conteúdo formal, diferindo do legalmente previsto, resulte em perda de informação e num afastamento da normalização pretendida.

Esta questão podendo afigurar-se menor e subordinada a meras questões de forma fez-nos conjecturar em dois distintos sentidos (complementares, se considerarmos a relação de proximidade organização câmara municipal – cidadão munícipe em que mais informação pode gerar melhor intervenção, e melhor intervenção pode estimular uma melhor organização):

- Sendo a prestação de contas um importante documento de *accountability* emitido pelo executivo camarário, este deverá chegar inteligível aos destinatários, independentemente da sua capacitação técnica.
- A prestação de contas é sintomática da organização administrativa-financeira, sendo esta, geralmente, reflexo da globalidade da organização.

Maturada a consciência relativamente à pertinência do estudo considerámos:

A questão de partida:

Qual o grau cumprimento do dever³ de publicidade, em site, da prestação de contas, por parte das câmaras municipais da RLVT?

Tomando por hipótese:

A generalidade das câmaras da RLVT publicitou em *site* as prestações de contas referentes a 2010, embora de forma distinta e por ventura, em desacordo com o referencial LFL/POCAL.

³ b) do nº2 do artigo 49º da Lei nº 2/2007 de 15 de janeiro

Sendo objeto de estudo a publicitação em *site* das prestações de contas de 2010 pelo universo das câmaras municipais da Região de Lisboa e Vale do Tejo (universo regional/potencial amostra nacional), terá este trabalho de projeto como objetivos:

- Enfatizar e relevar o paradigma associado à prestação de contas no contexto multidisciplinar da gestão municipal.
- Conceber e testar o modelo analítico do conteúdo das prestações de contas.
- Analisar o cumprimento do dever de publicidade das prestações de contas do universo, a partir do modelo analítico concebido.
- Estabelecer um grau de apreciação da prestação de contas, enquanto documento comunicacional.
- Conceber um plano/projeto de ação com base nos resultados.

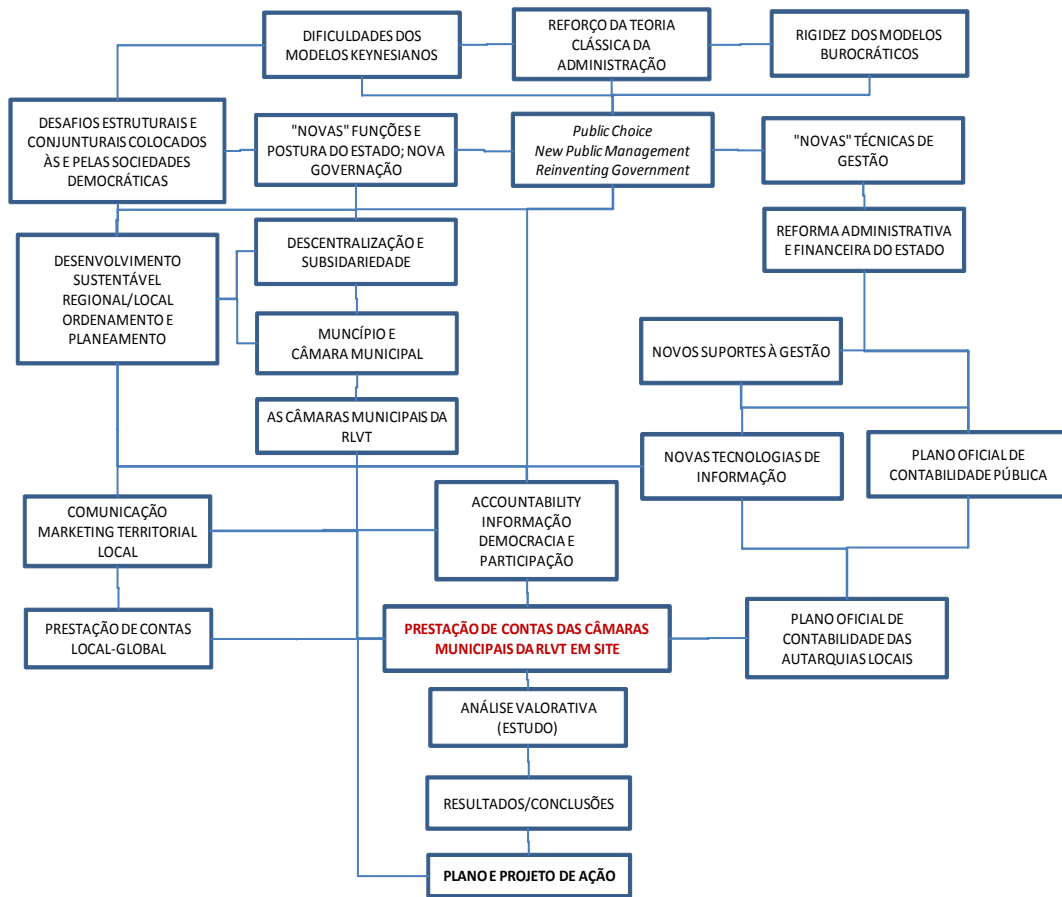
O trabalho, ancorado nas prestações de contas das câmaras municipais da Região de Lisboa e Vale do Tejo divulgadas em *site*, é enquadrado, partindo do paradigma gestor da governação. O foco é a prestação de contas das CM, mas o ângulo de visão é alargado quanto ao papel na sociedade.

Sistematizando: enquadraremos a prestação de contas e sua publicitação em quatro blocos, fortemente interpenetrados:

- Correntes gestórias da Administração Pública; nova governação.
- Contabilidade pública autárquica; política orçamental municipal.
- *Accountability*, democracia local.
- Desenvolvimento local sustentável; descentralização; comunicação; sistemas de informação.

A rede conceitual desenhada (fig.1) pretende mapear o trabalho desenvolvido com indicação das coordenadas temáticas, como referencia.

REDE CONCETUAL



A Ponto Âncora do trabalho

fig.1- Rede conceitual do trabalho

fonte: conceção própria

A linha condutora do trabalho, justifica-se pelo enfoque dado a uma rede, nem sempre perceptível, que se estabelecerá, em torno de uma prestação de contas e da sua publicitação. O número de coordenadas identificadas pecará por defeito.

2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

Abordamos o paradigma associado à atual prestação de contas de organismos públicos e à sua publicitação, particularmente CM, como resultante do trajeto evolutivo realizado pela gestão pública e pela própria governação.

Desde o início dos anos 80 do século passado assiste-se a uma mudança de foco: da Administração Pública para a gestão pública. A diferenciação entre elas deriva da procura e adoção de modelos de gestão alternativos aos públicos tradicionais, com origem no sector empresarial (Bilhim 2004, pg.38). Esta alteração da perspetiva administrativa para a gestonária por parte dos organismos públicos tem como principal influência o novo paradigma da gestão pública, representado pela *new public management* (NPM), que pese embora as diversas visões e formas de aplicação, entronca em princípios conotados e próximos de uma gestão empresarial privada em detrimento da prática administrativa pública tradicional. Lane (2000) sintetiza: NPM, como a abreviatura de um conjunto de doutrinas administrativas similares que dominaram a agenda da reforma burocrática em muitos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE).

Esta nova gestão (tendo como ponto de origem o Reino Unido e a governação de Margaret Thatcher, com propagação pelos países da OCDE) é induzida e indutora da nova governação saída da redefinição do papel do Estado administrativo, na passagem para o Estado parceiro, contratante e regulador, cedendo tradicionais monopólios públicos a privados, abandonando setores inteiros ao mercado.

Esta revisão do papel do Estado, tem origem na ascensão das teses redutoras do seu peso, iniciada no decurso dos anos 1970, com o que foi entendido como a fraca resposta, dada pelos modelos keynesianos de intervenção direta do Estado às crises geradas pelos choques petrolíferos (1973, 1979), assistindo-se em simultâneo à erosão do *welfare-state* (Chapman, Cowdell, 1998). Baseados em “finanças intervencionistas” (investimento e despesa públicos), encetadas na grande depressão de 1929 dos Estados Unidos (Pereira, T, *et al*, 2007), os modelos keynesianos, que tanto sucesso tiveram no pós-II guerra, viam o Estado com o papel central de estabilizador macroeconómico e como redistribuidor de riqueza e de serviços básicos, corrigindo deficiências, colmatando lacunas e anulando efeitos negativos do sistema de mercado.

De facto, o desenvolvimento do *welfare-state* a partir do pós-guerra (e em grande medida como consequência desta) manifestou-se na provisão, de diversos serviços, por parte do Estado. Educação, saúde, segurança, assistência, habitação, trabalho social e mesmo cultura (Chapman, Cowdell, 1998), viram a intervenção direta dos governos respaldada na teoria keynesiana e sustentada pelos crescimentos económicos dos anos 1950 e 1960, que lhe garantiram sucesso. No entanto, após os anos 1960 (Chapman, Cowdell, 1998) o aumento da competição internacional, uma crescente procura de serviços públicos e pressões para aumento de salários, foram fatores que contribuíram para uma inflação crescente e balanças de pagamento deficitárias com simultâneo aumento do desemprego. Por outro lado, os gastos do Estado cresciam em função do aumento da procura de serviços públicos e da dimensão tomada pela Administração, não sendo a despesa pública controlável conforme a disponibilidade de financiamento (Chapman, Cowdell, 1998). Concomitante ao aumento da procura de serviços públicos encontra o mesmo efeito sobre a despesa a evolução demográfica: benigna na longevidade pessoal e pressionante dos sistemas de proteção social e de saúde.

Estará o *welfare-state* em linha com o pensamento keynesiano onde a intervenção do Estado beneficia a sociedade colmatando limitações do mercado, na provisão de bens públicos, promovendo o desenvolvimento económico. No entanto, acabou, em contexto recessivo, por enfraquecer a sustentabilidade dos próprios Estados, dependentes de um real crescimento económico (verificado como irrepetível) (Santos J., 2010), que viram no acumular de *deficits* e na gestão de dívida, a contrapartida, para a manutenção dos padrões ocidentais de proteção (como o *européu*). Estados, de alguma forma, reféns de um sistema político baseado no (e pressionado pelo) voto e não tanto na responsabilização do votante. Assim, a ideia do Estado protetor e impulsionador da economia foi sendo posta em causa pela associação feita por Margaret Thatcher entre o *welfare-state* e a “cultura de dependência” gerada e associada à ineficiência da burocracia oficial, tornando-se impeditivo da escolha individual (Chapman e Cowdell 1998).

A “nova governação” fica concetualmente concretizada nos nove objetivos da *Citizen’s Charter* do sucessor de Margaret Thatcher, John Major de 1991 que citamos pela sua objetividade:

- *Mais privatização;*
- *Concorrência mais ampla;*
- *Mais contratação externa;*
- *Remuneração em função do desempenho;*
- *Publicação dos objetivos de desempenho;*
- *Informação sobre padrões alcançados;*
- *Procedimentos relacionados com reclamações mais eficazes;*
- *Regulação mais eficaz e independente;*
- *Melhor capacidade do recurso do utente em caso de incumprimento do Estado.*

(Chapman, Cowdell, 1998 pg.18)

O confronto poderá ser entre ideologias, ou entre concepções da economia, mas sê-lo-á, também, entre formas de ver a gestão pública. Assim, como corolário lógico, assistimos ao vingar das teses liberais de gestão e ao seu avanço sobre o “mercado público”, o que incentivou o processo de substituição das teorias administrativas burocráticas de Max Weber (pese embora, não estarem estas diretamente associadas a ideologia ou concepções da economia), baseadas no racionalismo orgânico formal, na definição de regras, na autoridade centralizada, com uma cadeia de comando rigidamente hierarquizada e funcionalmente especializada (Lane 2000), por teorias gestionárias, bem mais próximas de Frederick Taylor, mais focalizadas na eficiência, na especialização do trabalho e na produtividade.

Weber assumia que governar implicava que um pequeno grupo de pessoas comande um grande grupo de pessoas e que esta relação entre líderes políticos e população, é baseada na autoridade ou domínio, com uma comunicação unilateral de ordens por parte dos dominadores (Lane, 2000). Por outro lado, sejam quais for as tarefas de um governo estas não podem ser executadas pelos líderes, que terão de empregar os executantes (servidores), enquadrados em estruturas legais-rationais dentro de organizações formais. Desta forma, o domínio político sobre o Estado legitima-se pela autoridade que vem do legal-rationais, entendendo Weber ser esta a melhor forma de governação (Lane 2000).

Neste quadro weberiano, os elementos-chave da Administração Pública (AP) podem ser definidos como (Osborne S., 2006):

- o primado da Lei;
- focalização da administração na definição de normas e diretrizes;
- papel central da burocracia na formulação das políticas e na sua implementação;
- política-administrativa promotora da separação entre as organizações públicas;
- forte ligação com a orçamentação incremental;
- hegemonia do funcionário no sistema de provisão de serviços.

Conceção esta, totalmente rejeitada pela escola da escolha pública (*public choice*) que *acentua a necessidade de restabelecer o primado do governo representativo sobre o modelo burocrático* (Bilhim 2004 pg.36). No entanto, segundo a mesma escola *tanto políticos como funcionários conduzem as suas ações, não tanto pelo interesse coletivo, mas mais por interesses próprios* (Santos J., 2010, pg.237), como contraponto à visão materialista de Marx, segundo a qual o Estado *constitui um instrumento da classe dominante* (Santos J., 2010, pg.236). A tónica da *public choice* é, pois, posta na racionalidade da atuação dos agentes políticos e dirigentes públicos, em prol dos seus interesses pessoais, aplicando essa racionalidade às estratégias de obtenção e manutenção de poder, uns competindo pela maximização do voto, outros pelo orçamento disponível (Pereira, P., *et al*, 2007).

Para obstar à transformação de políticos em burocratas e vice-versa, como meio de uns e outros, retirarem vantagens a partir de bens públicos, *há que dismantelar o sector público, através da desregulamentação (fim de monopólios públicos) e pela privatização* (Bilhim 2004 pg.37), devolvendo assim o poder ao político. Esta forma de rejeição, pela *public choice*, da concepção de que a governação é melhor servida por uma organização burocrática, reforçando a necessidade de alteração do paradigma da gestão pública, encontra tradução concetual e aplicativa na (já afluída) NPM, a tal ponto que um dos argumentos em desfavor (enumerados em Lane 2000, pg.7) considera tratar-se, a NPM, de uma *mera mistura entre a abordagem public choice e a velha teoria da gestão do setor privado*, sendo esta clara ligação também assinalada por Denhart (2007).

Para Hood (1991), o surgimento da NPM, enquanto conjunto de doutrinas administrativas similares que dominou a agenda da reforma burocrática em muitos países da OCDE estará relacionado com quatro “mega-tendências” administrativas:

- Tentativas de retardar ou reverter o crescimento do governo em termos de despesa pública e de pessoal;
- Mudança na direção da privatização e quasi-privatização e longe das instituições centrais do governo, reforço da «subsidiariedade» na prestação de serviços;
- Desenvolvimento da automação, principalmente das tecnologias da informação, na produção e distribuição de serviços públicos;
- Desenvolvimento de uma agenda internacional, cada vez mais focada em questões gerais de gestão pública, conceção política, estilos de decisão e de cooperação intergovernamental, substituindo a tradição mais antiga das especialidades de cada país na administração pública.

Esta alteração de fundo na governação é sintetizada por Lane (2000), no que diz respeito à provisão de bens e serviços públicos, onde a governação reduz substancialmente o papel de “produtor” do Estado, delegando-o a operadores privados; assumindo três funções em simultâneo: comprador, provedor do serviço e regulador; dependendo o desempenho destas funções das possibilidades de combinação instrumentalmente utilizadas, entre financiamento, produção, apropriação e regulamentação (Lane, 2000).

Assim, não sendo a nova governação e NPM sinónimos, estas, parecem estar intimamente ligadas. Independentemente de ser uma construção retórica e concetual e, como todas estas construções, ser aberta a reinterpretação e a mudança de usos ao longo do tempo (Pollit, 2007), a NPM é uma ferramenta que os governos utilizam no setor público. *Não é uma teoria sobre como o governo é feito nos diversos países. (...) A NPM é uma teoria normativa sobre como o governo a pode usar enquanto ferramenta, nas suas concretizações, a NPM não descreve o que se passa na reforma do sector público, recomenda-lhe uma nova abordagem, no caso de pretender aumentar a eficiência revelando-se enquanto “teoria prática”* (Lane 2000, pg 224).

Nesta linha vêm também as conceções de Pollit (2007), ao encarar a NPM como um fenómeno de dois níveis: o nível superior é uma teoria geral ou doutrina que considera que o setor público pode ser melhorado através da importação de conceitos de negócio, técnicas e valores, sendo o nível inferior um feixe de conceitos específicos e práticas, que inclui:

- Maior ênfase no desempenho, especialmente na medição dos resultados;

- Preferência por organizações pequenas e especializadas em vez de formas grandes multifuncionais;
- Uma substituição generalizada de relações hierárquicas, por contratos como principal forma de coordenação;
- Uma introdução generalizada dos mecanismos de mercado e remuneração pelo desempenho;
- Ênfase no tratamento dos utilizadores de serviços públicos como clientes;
- Aplicação de técnicas de melhoria de qualidade.

Formulação que acaba por reforçar o já enunciado por Hood (1991) quanto às sete componentes doutrinárias da NPM:

- Gestão profissional, ativa, com atribuição clara da responsabilidade pela ação sem dispersão do poder;
- Padrões e medidas de desempenho explícitos, definição de metas e indicadores de sucesso, expressão quantitativa, estrita determinação da eficiência face aos objetivos;
- Ênfase no controlo de resultados - recursos e remunerações em função do desempenho – mais pressão sobre os resultados menos sobre os procedimentos;
- Descentralização e desagregação de unidades em função de “produtos”, com ganhos de eficiência e utilização de regimes de contrato;
- Maior concorrência no sector público, incremento de contratos a termo e concursos públicos, competição como fator para reduzir custos e elevar padrões;
- Pressão para a adoção do estilo de práticas de gestão do setor privado, afastamento da hierarquia rígida, maior flexibilidade na contratação e recompensa, utilização das ferramentas de gestão do setor privado no setor público;
- Maior disciplina e parcimónia na utilização dos recursos, redução dos custos diretos, limitar os custos em conformidade com o “negócio”, fazer mais com menos.

Pese embora o surgimento de críticas à nova forma de governação e à NPM, afigura-se-nos que a tradicional organização dos serviços do Estado (pelo menos nos países da OCDE) desapareceu ou encontra-se em processo (aparentemente irreversível) de substituição, por conceções de gestão próximas das do setor privado. A combinação entre menor regulação, globalização e maior pressão sobre o financiamento, conduz a um

Estado mais gestor e menos administrativo, mais contratante e menos executante, mais escrutinável e democrático e menos autoritário.

É também com base no paradigma gestor da Administração Pública (AP) que seguem em paralelo com a NPM as teses do *Reinventing Government* (administração Clinton – Gore), apelativas a uma reinvenção ou mudança sistémica da governação, com base em cinco pontos estratégicos (*five C's*)⁴:

- estratégia de núcleo: esclarece a finalidade;
- estratégia de consequências: gerar consequências para o desempenho;
- estratégia do cliente: coloca o cliente no lugar de condutor, baseada na *accountability*;
- estratégia de controle: muda o controle do topo e do centro para obter um empreendedorismo organizacional, do emprego e da comunidade [e não apenas das lideranças];
- estratégia de cultura: cria e suporta uma cultura empreendedora.

(Osborne, D., 2007).

Ainda por outro lado, dando corpo às críticas apontadas ao modelo burocrático e, às entretanto surgidas, à NPM, é apontada a *New Public Governance* (NPG) como via congregadora dos dois modelos criticados entendendo mesmo a NPM como uma fase de transição para a NPG, que vai *para além da dicotomia estéril de administração versus gestão o que permite uma abordagem mais abrangente e integrada ao estudo e prática da gestão da AP* (Osborne, S., 2006, pg.380).

No caso de Portugal a sensação criada na opinião pública e publicada é a de um Estado que, tomando forma diversa, não reduziu o seu peso na sociedade e na economia (13.740 foi o número de entidades beneficiárias do Orçamento de Estado, avançado por Cantiga Esteves ao trabalho jornalístico do Diário de Notícias⁵ a partir de contabilização realizada): institutos, comissões, entidades reguladoras, fundações, empresas municipais e públicas, contratação a privados, parcerias publico-privadas (estas como outra variante da

⁴ *Core, Consequences, Customer, Control, Culture strategies*

⁵ “O Estado a que o Estado Chegou”, 2011, Gradiva, Diário de Notícias

privatização de serviços públicos (Andrisni J. *et al*, 2002)) formaram a ideia da criação de uma administração paralela às secretarias, direções-gerais e departamentos existentes, sem que esta administração tradicional tenha diminuído na mesma proporção.

Pese embora as aparentes contradições na aplicação da retórica parece-nos que o processo de aplicação dos métodos gestionários à administração pública é irreversível, independentemente da existência de questões ideológicas sobre o papel do Estado na economia e ou na sociedade. Nesta linha, destacamos o surgimento de uma contabilidade pública adotante de metodologias da contabilidade privada, resultando daí reportes financeiros e prestações de contas, em muito comparáveis ao setor empresarial privado, conferindo por essa via e pelo desenvolvimento das tecnologias de informação maior capacidade de *accountability* ao setor público.

3. CONTABILIDADE PÚBLICA PARA A GESTÃO PÚBLICA

3.1 NOVOS INSTRUMENTOS

Conforme desenvolvido entendemos que a redefinição do papel da governação e a alteração do paradigma da gestão pública, deram origem à adoção de novos (para a Administração) instrumentos/ferramentas gestionárias, cuja evolução foi feita, tendo por base o desenvolvimento empresarial.

Nas palavras de Carvalho *et al* (2010, pg.3) *a adoção de mecanismos de gestão privada, nomeadamente de sistemas de informação contabilística mais sofisticados, surgiu como uma solução para operacionalizar as reformas necessárias* decorrentes da NPM, e em particular da *New Public Financial Management*, cujo novo modelo de gestão financeira *deveria estar centrado na obtenção de informação sobre os níveis de eficiência e eficácia bem como sobre os outputs e outcomes produzidos pelos serviços públicos. Este processo de reforma da gestão e da contabilidade pública é uma consequência da evolução do processo de accountability, ou seja, o sistema de informação financeira teria de evoluir no sentido de satisfazer as novas necessidades de informação da comunidade em geral* (Carvalho *et al* 2010, pg.4).

Paradigmática é a adoção por parte da Administração Pública, de planos de contabilidade baseados na técnica e forma contabilística (no caso português), aplicado pelas empresas com a publicação da Lei n.º 47/77, de 7 de fevereiro. Estes planos de contabilidade, enquadrados na reforma administrativa financeira do Estado, encetada na década de 1990, incorporam uma vertente contabilística de suporte à gestão de cariz empresarial privado, e (ainda assim) a vertente da “tradicional” gestão orçamental pública de cariz mais legalista burocrática, tendo como única preocupação o controlo e o cumprimento da legalidade e o equilíbrio orçamental (Carvalho *et al*, 2009).

Nesta medida, os planos oficiais de contabilidade públicos, obrigam a uma sistematização de processos e reorganização funcional e orgânica, no sentido de não ser “desperdiçada” informação quantificável, passível de apuramento e potencialmente importante para a gestão e tomada de decisão. Sobre este aspeto, particularizamos a importância para a administração local representada pelas câmaras municipais enquanto órgãos executivos eleitos, com apreciável grau de autonomia (constitucionalmente consagrada,

materializada na descentralização do Estado, decorrente de uma forma subsidiária de governação), seguindo uma linha de aproximação entre o planeador-executor de políticas públicas e o cidadão-beneficiário/utente/cliente/contribuinte (e para alguns autores *acionista*). Neste sentido a prestação de contas emanada do POCAL é, para além de uma importante peça contabilística para consumo interno do Estado (não só da autarquia), um instrumento de *accountability*, enquadrado numa política de transparência da atividade pública local.

A Lei de bases da contabilidade pública⁶ e subsequentemente o Regime de Administração Financeira do Estado (RAFE)⁷ deram um forte sinal estrutural sobre a evolução que se pretendia para a contabilidade pública, em particular dos organismos detentores de autonomia administrativa e financeira:

- Evolução de uma contabilidade unicamente de caixa para uma contabilidade de caixa e compromissos (registo das obrigações assumidas ou contratualizadas, para além dos recebimentos e pagamentos);
- Evolução de um sistema unigráfico para um sistema digráfico *moldado no Plano Oficial de Contabilidade (POC), no plano de contas especialmente aplicado às instituições bancárias ou ainda noutra plano de contas oficial adequado*⁸;
- Organização de uma contabilidade analítica como instrumento de gestão;
- Elaboração de orçamento baseado em planos de atividades (objetivos).

Neste quadro surge com naturalidade o POCP assumindo-se como *instrumento indispensável para dotar o Estado de um sistema de contas adequado às necessidades de uma Administração Pública moderna*⁹.

É indispensável que haja um conhecimento rigoroso das finanças públicas, como tem insistido o Tribunal de Contas (através do cumprimento e respeito do Plano Oficial de Contabilidade Pública, da efetiva inventariação do património público, mobiliário e

⁶ Lei nº8/90 de 20 de fevereiro

⁷ Decreto-Lei nº155/92, de 28 de julho

⁸ N.º2 do Artigo 14.º da Lei nº8/90 de 20 de fevereiro

⁹ N.º 2 do Decreto-Lei nº323/97 de 3 de setembro

imobiliário, e de um conhecimento transparente de todos os domínios em que se utilizam dinheiro públicos)...(Martins G., 2011, pg.5).

Tem o POCP como missão operativa, compatibilizar uma contabilidade pública tradicional, preocupada com a demonstração do cumprimento da Lei, controlo da regularidade financeira e da execução do Orçamento (julgado como condição suficiente para uma boa gestão), e uma contabilidade cuja preocupação central é a gestão de recursos para obter resultados e atingir objetivos (economia, eficiência e eficácia). Na realidade o POCP é, mais do que uma adaptação do POC à Administração: é um plano integrador das contabilidades orçamental pública, patrimonial e analítica, tendo a difícil tarefa de compatibilizar num ponto, a moderna gestão e a tradicional administração pública.

Ao POCP acrescerá à responsabilidade de instrumento de gestão interno, a de prestador de informação para conhecimento e tomada de decisão por parte dos níveis do Estado superiores à organização produtora e diretamente utilizadora da informação; sendo *intrínseco a qualquer sistema de contabilidade pública de um Estado democrático, a disponibilidade de informação contabilística aparece como absolutamente essencial para permitir, por um lado, a análise das despesas públicas segundo critérios de legalidade, economia, eficiência e eficácia e, por outro, o reforço da clareza e transparência da gestão dos dinheiros públicos e das relações financeiras do Estado*¹⁰.

A uniformização dos requisitos, a normalização contabilística requerida pelo POCP, e a sua aplicação são essenciais a outro objetivo, que passa pela capacidade de consolidação das contas por parte dos organismos do Estado, que se prende com a (rápida) obtenção dos agregados necessários à contabilidade nacional. Este objetivo tem maior relevo se considerarmos o enquadramento de Portugal na União Europeia, nos seus tratados, e na atual dependência de financiamento relativamente a organizações internacionais¹¹, e aos mercados financeiros globais.

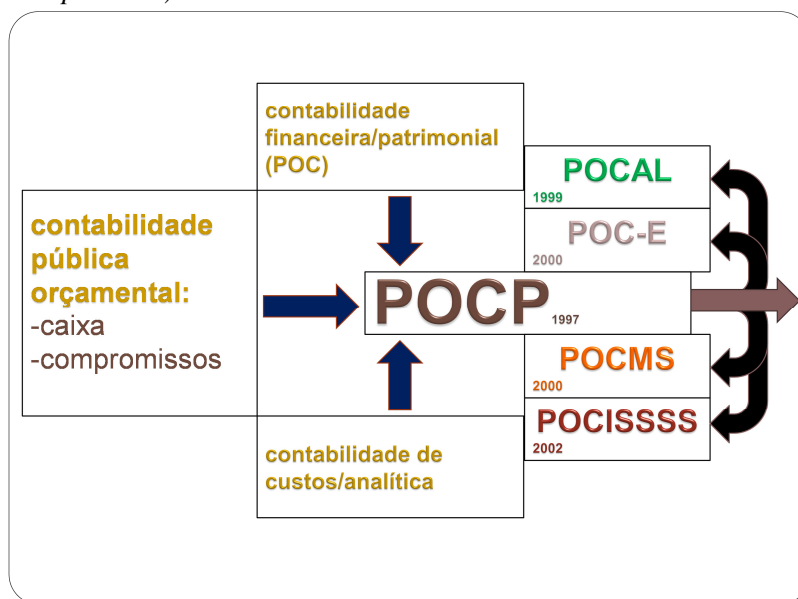
¹⁰ N° 3 do Decreto-Lei n°323/97 de 3 de setembro

¹¹ Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e União Europeia

De facto, o POCP apresenta-se com um grande potencial normalizador da contabilidade pública, face ao risco que se corria, antes da sua publicação, com uma proliferação de adaptações do POC por parte de alguns setores da Administração, casos do setor da saúde¹² e dos serviços municipalizados¹³, cujo afastamento relativamente ao modelo dominante de gestão orçamental pública era evidente, dificultando a consolidação contabilística.

O quadro I pretende ilustrar o papel charneira do POCP, enquanto agregador de três “contabilidades”, e enquanto tronco normalizador do qual emergiram ramificações com o objetivo de satisfazer as necessidades contabilísticas específicas dos principais setores públicos: saúde, educação, segurança social e autarquias locais.

Quadro I – Planos de contabilidade pública (esquematização a partir de análise aos plano de contas públicos)



fonte: conceção própria

O âmbito de aplicação de cada plano de contabilidade (quadro II), sob o perfil abrangente do POCP, denota a preocupação do legislador, em aplicar os planos, não só a entidades públicas mas também a outras que não o sendo na sua génese vêm o seu financiamento ser maioritariamente assegurado pelo Orçamento ou entidades do Estado. Todavia,

¹² O Serviço Nacional de Saúde e alguns organismos do Ministério da Saúde já aplicavam o Plano Oficial de Contas dos Serviços de Saúde.

¹³ Os serviços municipalizados aplicavam um POC adaptado, pelo Decreto-Lei n.º 226/93 de 22 de Junho

paradoxalmente, deixa fora empresas públicas e municipais, independentemente do grau de financiamento e/ou participação no capital pelo Estado.

Quadro II – Âmbito dos planos de contabilidade pública (adaptação dos diplomas legais)

DESIGNAÇÃO	DIPLOMA	ÂMBITO DE APLICAÇÃO
Plano Oficial de Contabilidade Pública	POCP	Decreto-Lei n.º 232/97
Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais	POCAL	Decreto-Lei n.º 54-A/99
Plano Oficial de Contabilidade Pública para o Sector da Educação	POC-Educação	Portaria n.º 794/2000
Plano Oficial de Contabilidade do Ministério da Saúde	POCMS	Portaria n.º 898/2000
Plano Oficial de Contabilidade das Instituições Públicas do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social	POCISSSS	Decreto-Lei n.º 12/2002

Nesta base, colocando-se a questão, se estaremos em presença de um sistema contabilístico unificador e em condições de poder fornecer, facilmente, informação relativa a todo o setor público. A resposta terá de ser negativa, na medida em que a exclusão das empresas públicas da área de influência do POCP, implica a aplicação de sistemas contabilísticos, ainda assim, distintos no setor público, cuja harmonização em documentos consolidados, não sendo impossível, não é totalmente linear nem realizada de forma automática. Acresce ainda negativamente para a desejada normalização contabilística e consolidação das contas do Estado (e apresentação de um hipotético “Balanço Consolidado do Setor Público”) o afastamento normativo-contabilístico, entre as “entidades do POCP” e as empresariais participadas, com a introdução do Sistema de

Normalização Contabilística¹⁴¹⁵ (SNC) no setor privado, e consequentemente, adotado pelas empresas públicas.

3.2 A CONTABILIDADE AUTÁRQUICA

Lemos no preâmbulo do Decreto-Lei nº 54-A/99 de 22 de fevereiro que o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL) *consubstancia a reforma da administração financeira e das contas públicas no sector da administração autárquica*, adaptando o POCP à administração local, como previsto na Lei nº42/98, de 6 de Agosto (LFL em vigor à data). Enquanto instrumento de gestão autárquico, tem o POCAL, como principal objetivo a integração entre as contabilidades orçamental, patrimonial e de custos. Acresce a este objetivo, a responsabilidade do POCAL no quadro geral de uma contabilidade pública que se quer capacitada para responder rapidamente às necessidades da contabilidade do setor público.

Uma efetiva compreensão e aproveitamento do POCAL, do nosso ponto de vista, depende do seu entendimento como sistema constituído por três subsistemas contabilísticos complementares mas, com funções, instrumentos e objetivos distintos. O desenvolvimento analítico aqui vertido justifica-se, na exata medida em que a prestação de contas é o corolário do exercício e da articulação conseguida entre os subsistemas contabilísticos orçamental, patrimonial e de custos.

SUBSISTEMA ORÇAMENTAL

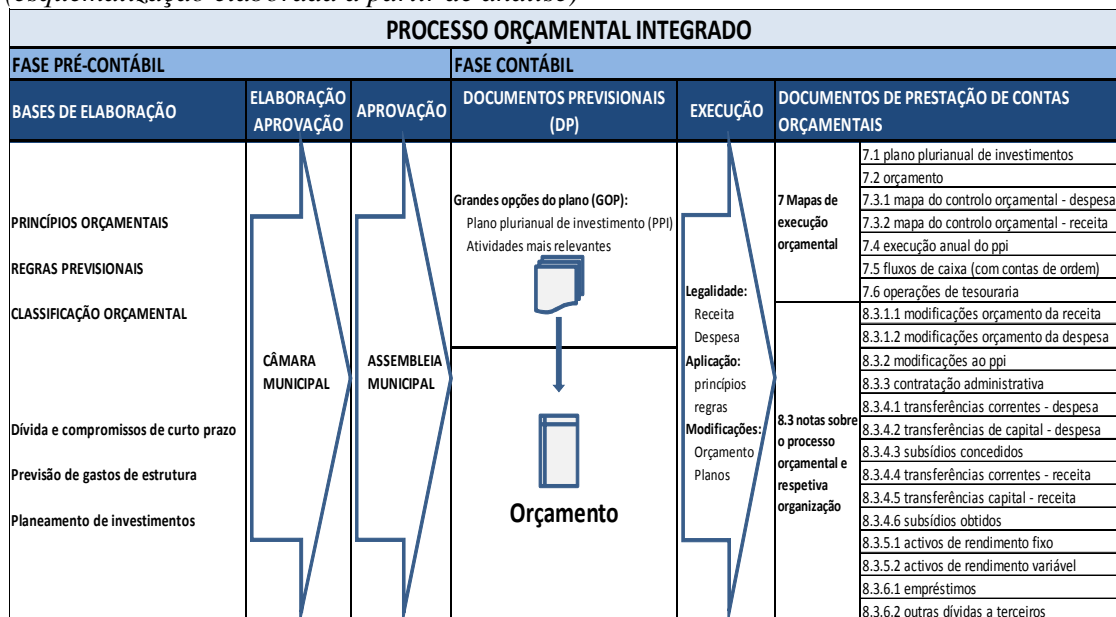
A contabilidade orçamental, vulgo, de caixa, é conotada com o sistema contabilístico tradicional administrativo público (Caiado A. *et al*, 2007), baseado no registo unigráfico das entradas e saídas de massas monetárias, com base em orçamento anual aprovado, no caso municipal, pela Câmara e Assembleia. No entanto, sob esta formulação simplista,

¹⁴ Decreto-Lei n.º 158/2009 de 13 de julho

¹⁵ Em substituição do POC; com o objetivo de aprofundar a normalização contabilística no setor privado

encontra-se subjacente um sistema de planeamento e execução financeira complexo (quadro III), fruto de evoluções reformistas, em particular da RAFE e revertida no POCAL.

*Quadro III – Processo orçamental – do planeamento à prestação de contas
(esquematização elaborada a partir de análise)*



fonte: conceção própria

Assim, entendemos o processo orçamental como uma forma sistematizada e regrada de planeamento programação e execução de recursos financeiros (origem e aplicação), tendo como ponto fulcral de suporte os documentos previsionais (2.3 POCAL).

Os princípios orçamentais (anexo III), do POCAL, da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e da Lei das Finanças Locais (LFL), determinam a elaboração e condicionam à priori a execução de orçamentos e planos. Independentemente de cada um possuir maior incidência política, contabilística ou económica e do grau de interdependência ser nulo, no sentido em que o respeito por qualquer deles não impede a desobediência a qualquer um dos outros (Carvalho, J. *et al*, 2002), consideramos que a sua influência é considerável no plano da política/opções orçamentais. Princípios como do equilíbrio ou da equidade intergeracional, não são neutros para a tomada de decisão em sede de elaboração do Orçamento (do Estado ou Municipal).

Mais incisivas do que os princípios orçamentais e grandemente influenciadoras do orçamento camarário, são as regras previsionais (anexo IV). Inexistentes nos diplomas

anteriores ao POCAL, estas regras têm por objetivo introduzir “maior realismo” à elaboração do orçamento, incidindo particularmente na previsão de receita (quatro de seis regras), com a imposição de critérios de previsão. De notar que a alteração ao POCAL merecedora de referência (Decreto-Lei nº 84-A/2002 de 5 de abril) teve como exclusiva preocupação, a de “flexibilizar” a aplicação destas regras.

No nosso entendimento, as regras previsionais são um exemplo claro do âmbito alargado do POCAL, bem para lá do plano meramente contabilístico, ao condicionar o planeamento político às condições financeiras da receita; ou se considerarmos a abordagem feita pela *public choice*, as regras previsionais tentam controlar a despesa resultante da existência de um *mercado político*, tendente, em democracia a crescer (Santos J., 2010). De facto, a introdução destas regras constituiu uma alteração de paradigma, quanto à forma como os orçamentos eram elaborados, onde, generalizadamente, a receita era determinada em função da despesa que politicamente se planeava (queria ou gostaria) executar. Esta prática, pouco técnica e acompanhada por uma contabilidade de caixa pouco desenvolvida, gerava orçamentos sucessivamente irrealistas face ao que a execução revelava:

- Cobranças de receita substancialmente aquém do orçamentado;
- Execução e compromisso de despesa acima da receita arrecadada;
- Consequente avolumar de *stocks* de dívida.

A ocorrer a aplicação destas regras, como introdução de uma prerrogativa de prudência nas previsões orçamentais, conduz a ajustamentos com redução de orçamentos e nível de atividade, reduzindo a capacidade da política orçamental das CM, tendo na outra face a redução do endividamento com origem em orçamentos sobredimensionados relativamente aos reais recursos.

Os gastos com a estrutura, dada a rigidez implícita da despesa associada (pessoal, consumos de estrutura, contratos, etc.) e o seu elevado peso relativo, juntamente com a dívida de curto prazo e serviço da dívida de longo prazo, são determinantes na elaboração do orçamento, tanto mais que a esta rigidez da despesa, contrapõe-se um financiamento, cada vez mais, sujeito a flutuações. Em grande medida a capacidade de intervenção de uma CM é tanto maior quanto maior for a base orçamental de despesa não comprometida à partida.

Não obstante, retomarmos mais à frente esta abordagem, noutro contexto, convirá, a propósito, fazermos uma breve ilustração do que será a elaboração de um orçamento camarário, retendo alguns dados de estrutura da despesa executada (base: prestações de contas de 2008):

Quadro IV – Dados de estrutura das principais componentes da despesa e peso da dívida de curto prazo na receita cobrada (prestação de contas 2008)

ESTRUTURA DA DESPESA (principais componentes)	MÉDIA NACIONAL	RLVT	
		MÉDIA	AMPLITUDE
Pessoal	27%	33%	17%-51%
Aquisição de bens e serviços	23%	24%	12%-36%
Aquisição de bens de capital	27%	19%	6%-40%
Dívida de CP/receita cobrada	30%	35%	6%-135%

Fontes:

anuário financeiro dos municípios portugueses 2009 (“média nacional” valores 2008) (Carvalho J.); câmaras municipais da região de lisboa e vale do tejo análise financeira execução orçamental 2006 – 2008 (RLVT valores 2008) (Sousa, C.).

Os valores relativos em presença são indicativos da dificuldade que muitas câmaras experimentam logo na elaboração dos seus documentos previsionais, vendo-se pressionadas a um não cumprimento, de forma mais ou menos velada, das regras previsionais e, porventura ao não cumprimento de princípios orçamentais.

Tomemos o referencial por hipótese de dois índices médios:

- o peso da despesa de pessoal na despesa executada: 33%;
- o peso da dívida de curto prazo na receita cobrada: 35%.

Uma Câmara Municipal (CM) da Região de Lisboa e Vale do Tejo (RLVT) que se encontre numa situação teórica média, verá 68% da despesa do seu “real orçamento” reservada para pessoal e dívida. Os restantes 32% deverão ter como destino o cumprimento de compromissos já assumidos, bens e serviços, investimentos, serviço da dívida de médio e longo prazo, transferências para entidades locais, etc.. Nesta medida, parece-nos estar ilustrado um cenário de grande rigidez orçamental do lado da despesa: sem grande margem para a realização de ajustamentos, em caso de quebra de receita, e sem grande margem para lançar novos projetos e ações de efeito estruturante.

Este sublinhado relativo à política orçamental local, ganha particular dimensão se entendermos a CM como um órgão eleito, com autonomia, mas com limitados instrumentos de intervenção:

- Capacidade legislativa inexistente;
- Relativa influência na política fiscal local;
- Importante influência na gestão do território, mas dependente da concretização por terceiros.

Todo o processo orçamental tem como base estruturante e identificadora da proveniência e destino dos fluxos financeiros do Estado a classificação económica das receitas e despesas, instituída pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, e adaptada às autarquias locais¹⁶. Dito de outra forma, a classificação económica traduz de forma normalizada a natureza dos fluxos financeiros, quanto à sua origem (receitas) e aplicação (despesas).

Quadro V – Classificação económica (adaptação-resumo do classificador)

CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA (estrutura)			
RECEITAS		DESPESAS	
CORRENTES	Impostos directos	CORRENTES	Despesas com o pessoal
	Impostos indirectos		Aquisição de bens e serviços
	Taxas, multas e outras penalidades		Juros e outros encargos
	Rendimentos da propriedade		Transferências correntes
	Transferências correntes		Subsídios
	Venda de bens e serviços correntes		Outras despesas correntes
	Outras receitas correntes		
CAPITAL	Venda de bens de investimento	CAPITAL	Aquisição de bens de capital
	Transferências de capital		Transferências de capital
	Activos financeiros		Activos financeiros
	Passivos financeiros		Passivos financeiros
	Outras receitas de capital		Outras despesas de capital

O quadro V apresenta os principais agregados orçamentais passíveis de serem retirados diretamente da classificação económica, sendo os orçamentos e planos utilizadores de especificação correspondente ao detalhe adequado.

Os resultados dos trabalhos de planeamento e programação balizados pelos princípios e regras orçamentais e enquadrados pela classificação orçamental, são “compactados” nos documentos previsionais: Plano Plurianual de Investimentos (PPI) – POCAL 2.3.1; 7.1 e

¹⁶ <http://www.dgaa.pt/default.asp?s=12260>

no Orçamento – POCAL 2.3.2; 7.2. O PPI (sucessor direto do Plano de Atividades do DL n°341/83, de 21 de julho) acolhe os projetos e ações que impliquem despesas orçamentais a realizar por investimentos (POCAL 2.3.1). Apesar desta restrição à aquisição de bens de investimento, o formato do PPI foi, na prática adotado também como suporte formal do planeamento de outro tipo de projetos/atividades (extra investimento), dando maior visibilidade à ação camarária prevista. Será este o “espaço” onde deverá ficar demonstrado que *a gestão pública [municipal] transforma ideias e políticas, democraticamente sufragadas, em programas de acção, levados à prática e, posteriormente, avaliados* (Bilhim 2004, pg.24).

De facto os planos no âmbito do POCAL, pese embora algumas questões de ordem funcional reúnem em si características importantes:

- Induz a uma gestão por projetos / objetivos;
- Visão a médio/longo prazo (horizonte móvel de quatro anos);
- Ligação direta ao orçamento;
- Maior transparência com associação entre ações e recursos previstos;
- Leitura e lógica de funcionamento acessíveis em termos genéricos;
- Universo de controlo alargado decorrente da informação a disponibilizar.

Suportado em planos (atividades e projetos) o orçamento deixa de ser um abstrato documento de previsão das receitas e das despesas classificadas, para passar a ser entendido como um documento resumo do planeamento, servindo de base à gestão financeira-orçamental da atividade autárquica, peça de um processo dinâmico, quer no acompanhamento da execução (nas perspetivas financeira e física) quer nas revisões inerentes a qualquer processo de planeamento.

A execução orçamental é iniciada, em cada ano civil, antecedita de elaboração e submissão, pela câmara municipal¹⁷ (executivo) à aprovação pela assembleia municipal¹⁸ (deliberativo) de novembro ou dezembro, dos documentos previsionais. Esta aprovação

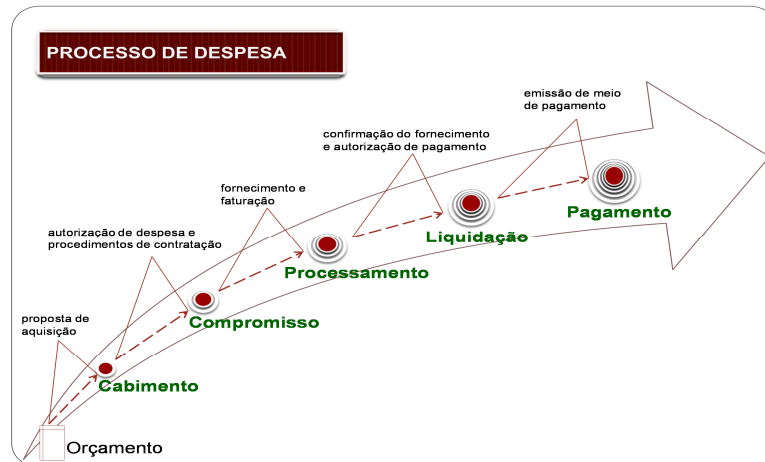
¹⁷ c), n°2 do Artigo n°64 da Lein°169/99 de 18 de setembro


¹⁸ b), n°2 do Artigo n°53 da Lein°169/99 de 18 de setembro

pelo órgão deliberativo (em contra ponto com os documentos de prestação de contas¹⁹), diz bem do carácter mais político que o legislador quis imprimir ao orçamento e ao plano das CM.

A execução obedece a um conjunto de regras e princípios (anexoV), cuja aplicação resulta numa sucessão de fases, acompanhadas por momentos contabilísticos específicos (quadro VI) que permitem a gestão de orçamento e planos. Com maior detalhe do lado da despesa do que do lado da receita, as fases de execução permitem vários níveis de acompanhamento, partindo dos documentos previsionais, das suas modificações e ajustamentos, até à tesouraria:

Quadro VI – Processo orçamental da despesa (elaboração a partir das fases contabilísticas da execução de despesas previstas no POCAL)



 momentos contabilísticos
 fonte: conceção própria

Os momentos contabilísticos de execução orçamental (cinco no caso da despesa apenas dois no caso da receita: liquidação e recebimento), são suportados por movimentos baseados nas denominadas “partidas dobradas” (débito/crédito) mais associados à contabilidade geral e financeira Oliveira, A (1990) ou patrimonial.

¹⁹ Aprovados pelo executivo e apreciados pela assembleia

Este novo contexto contabilístico tem como quadro de referência a classificação orçamental e patrimonial (POCAL 10.3), tendo como contas fundamentais as expressas no quadro VII.

Quadro VII – Contas da classificação orçamental-patrimonial relacionadas com o processo orçamental (adaptação)

01 Orçamento — Exercício corrente	
03 Receitas: 031 Previsões iniciais 032 Revisões de previsões 034 Previsões corrigidas	02 Despesas: 021 Dotações iniciais 022 Modificações orçamentais 023 Dotações disponíveis 026 Cabimentos 027 Compromissos
2 Terceiros (clientes, contribuintes, utentes)	2 Terceiros (credores)
251 Devedores pela execução do orçamento	252 Creadores pela execução do orçamento
11 Caixa	

Esta variação contabilística, na utilização das “partidas dobradas”, não presente na contabilidade empresarial, estabelece a ponte entre os subsistemas orçamental e patrimonial, através da desagregação das contas da classe 0 e as contas 25 (devedores e credores pela execução do orçamento) de acordo com o orçamento e planos em execução, sendo a base de toda a produção de informação para a gestão orçamental e dos documentos de prestação de contas ramo orçamental.

SUBSISTEMA PATRIMONIAL

O subsistema patrimonial assume quase plenamente todas as premissas de uma contabilidade empresarial, numa perspetiva económica e financeira, integrando recursos, direitos e obrigações. O processo contabilístico patrimonial nas CM (quadro VIII) é iniciado com a construção do “balanço inicial”.

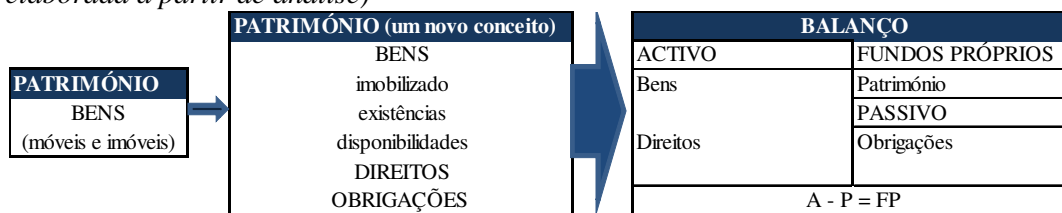
Quadro VIII – Processo do subsistema patrimonial – da constituição à prestação de contas (esquemática elaborada a partir de análise)

INVENTÁRIO INICIAL	LANÇAMENTOS DE ABERTURA	BALANÇO INICIAL	FACTOS PATRIMONIAIS	DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS (CONTABILIDADE PATRIMONIAL)																													
BENS <i>Bens de domínio público</i> <i>Imobilizações incorpóreas</i> <i>Imobilizações corpóreas</i> <i>Investimentos financeiros</i> <i>Existências</i> <i>Títulos</i> <i>Depósitos e caixa</i> DIREITOS <i>Dívidas de terceiros</i> OBRIGAÇÕES <i>Dívidas a terceiros</i>			Princípios e normas contabilísticos	5 Balanço																													
				6 Demonstração de resultados																													
				8.2 notas ao balanço e demonstração de resultados	<table><tr><td>8.2.1 disposições do pocal derramadas</td><td>8.2.17 títulos negociáveis e outras aplicações de tesouraria</td></tr><tr><td>8.2.2 contas não comparáveis com anos anteriores</td><td>8.2.18 outras aplicações financeiras</td></tr><tr><td>8.2.3 critérios valorimétricos, amortizações de provisões</td><td>8.2.19 activo circulante custos/preço de mercado</td></tr><tr><td>8.2.4 cotizações utilizadas</td><td>8.2.20 (raízes) activo circulante a baixo do custo ou preço de mercado</td></tr><tr><td>8.2.5 situações em que o resultado o exercício foi afectado</td><td>8.2.21 provisões extraordinárias activo circulante</td></tr><tr><td>8.2.6 comentário às contas 431 e 432</td><td>8.2.22 dívidas de cobrança duvidosa</td></tr><tr><td>8.2.7 activo bruto, amortizações e provisões</td><td>8.2.23 dívidas de longo prazo</td></tr><tr><td>8.2.8 desagregação do activo bruto</td><td>8.2.24 obrigações emitidas</td></tr><tr><td>8.2.9 encargos financeiros capitalizados</td><td>8.2.25 dívida coep em mora</td></tr><tr><td>8.2.10 diplomas da reavaliação</td><td>8.2.26 contas de ordem</td></tr><tr><td>8.2.11 mapa de reavaliações</td><td>8.2.27 provisões</td></tr><tr><td>8.2.12 imobilizações situações especiais</td><td>8.2.28 classe 5</td></tr><tr><td>8.2.13 bens locação financeira</td><td>8.2.29 demonstração cmcc</td></tr><tr><td>8.2.14 bens sem valorização</td><td>8.2.30 demonstração variação produção</td></tr><tr><td>8.2.15 bens de domínio público não amortizáveis</td><td>8.2.31 demonstração resultados financeiros</td></tr><tr><td>8.2.16 entidades participadas</td><td>8.2.32 demonstração resultados extraordinários</td></tr></table>	8.2.1 disposições do pocal derramadas	8.2.17 títulos negociáveis e outras aplicações de tesouraria	8.2.2 contas não comparáveis com anos anteriores	8.2.18 outras aplicações financeiras	8.2.3 critérios valorimétricos, amortizações de provisões	8.2.19 activo circulante custos/preço de mercado	8.2.4 cotizações utilizadas	8.2.20 (raízes) activo circulante a baixo do custo ou preço de mercado	8.2.5 situações em que o resultado o exercício foi afectado	8.2.21 provisões extraordinárias activo circulante	8.2.6 comentário às contas 431 e 432	8.2.22 dívidas de cobrança duvidosa	8.2.7 activo bruto, amortizações e provisões	8.2.23 dívidas de longo prazo	8.2.8 desagregação do activo bruto	8.2.24 obrigações emitidas	8.2.9 encargos financeiros capitalizados	8.2.25 dívida coep em mora	8.2.10 diplomas da reavaliação	8.2.26 contas de ordem	8.2.11 mapa de reavaliações	8.2.27 provisões	8.2.12 imobilizações situações especiais	8.2.28 classe 5	8.2.13 bens locação financeira	8.2.29 demonstração cmcc	8.2.14 bens sem valorização	8.2.30 demonstração variação produção
8.2.1 disposições do pocal derramadas	8.2.17 títulos negociáveis e outras aplicações de tesouraria																																
8.2.2 contas não comparáveis com anos anteriores	8.2.18 outras aplicações financeiras																																
8.2.3 critérios valorimétricos, amortizações de provisões	8.2.19 activo circulante custos/preço de mercado																																
8.2.4 cotizações utilizadas	8.2.20 (raízes) activo circulante a baixo do custo ou preço de mercado																																
8.2.5 situações em que o resultado o exercício foi afectado	8.2.21 provisões extraordinárias activo circulante																																
8.2.6 comentário às contas 431 e 432	8.2.22 dívidas de cobrança duvidosa																																
8.2.7 activo bruto, amortizações e provisões	8.2.23 dívidas de longo prazo																																
8.2.8 desagregação do activo bruto	8.2.24 obrigações emitidas																																
8.2.9 encargos financeiros capitalizados	8.2.25 dívida coep em mora																																
8.2.10 diplomas da reavaliação	8.2.26 contas de ordem																																
8.2.11 mapa de reavaliações	8.2.27 provisões																																
8.2.12 imobilizações situações especiais	8.2.28 classe 5																																
8.2.13 bens locação financeira	8.2.29 demonstração cmcc																																
8.2.14 bens sem valorização	8.2.30 demonstração variação produção																																
8.2.15 bens de domínio público não amortizáveis	8.2.31 demonstração resultados financeiros																																
8.2.16 entidades participadas	8.2.32 demonstração resultados extraordinários																																

fonte: conceção própria

O balanço como documento por excelência da contabilidade patrimonial, tem por objetivo dar a imagem valorimétrica do património de uma entidade num determinado momento, integrando bens direitos e obrigações num único documento. A sua introdução na contabilidade pública veio alterar o próprio conceito de património em uso na administração (quadro IX), passando do tradicional “conjunto de bens do Estado” para um mais integrador-gestionário “conjunto de bens direitos e obrigações”.

Quadro IX – Evolução do conceito de património para o balanço (esquemática elaborada a partir de análise)



fonte: conceção própria

Esta evolução talhada pelo e para o balanço levou, na fase inicial de implementação do POCAL, ao exercício de grandes esforços de inventariação, tendo como “pretexto” a apresentação do referido “balanço inicial”. Independentemente do grau de fiabilidade atingido, neste balanço, a sua preparação e emissão, foram a pedra de toque para o

começo de uma nova realidade contabilística nas CM: novos conceitos associados a novos princípios e normas contabilísticas (anexo VI), novos classificadores (anexo VII), novas formas e bases de registo, que resultam em novos documentos de gestão e de prestação de contas: balanço, demonstração de resultados e os seus anexos.

Os conceitos de custos, proveitos e resultados da demonstração de resultados (ótica bem diferente dos conceitos orçamentais de despesa, receita e saldo), emprestam à contabilidade da Administração um carácter vincadamente empresarial. De alguma forma, erroneamente, por quanto, a relação entre os custos da utilização de recursos e a obtenção de proveitos, linear e indispensável, no setor privado, não o é no público. Nesta perspetiva, consideramos que não farão sentido análises da mesma natureza, para demonstrações de resultados públicas, ou privadas, no entanto, a “tentação” para o fazer parece-nos estar, latente.

Desde logo o financiamento público é na sua maior componente, feito numa base de contribuições forçadas, através de impostos, o que fragiliza a relação económica entre o fornecedor (Estado) e utilizador de serviços (utente). Esta premissa é determinante: por um lado, quem entrega de forma imposta os recursos financeiro ao Estado, só indiretamente sente o benefício dessa entrega (quando o sente ou toma essa consciência), por outro, nas condições atuais, em que princípios de base “utilizador-pagador”, não tem aplicação generalizada, a avaliação objetiva dos resultados é difícil ou mesmo inviável, tendo em conta:

- A não quantificação contábil do proveito social (não vertendo este para a formação do resultado líquido do exercício);
- Inexistência de um mercado de bens públicos (Pereira, T, *et al*, 2007);
- A não elaboração, de forma generalizada, de estudos de viabilidade ou sustentabilidade;
- Maior preocupação na prestação (eficiência) do que nos resultados (eficácia) (Santos J., 2010).

Nesta linha, de observação que se prende com a aplicabilidade das “normais análises” aos balanços e às demonstrações de resultados da Câmara Municipal (questão que pode ser extensível à Administração) deve ainda ser relevada a natureza de certas componentes dos patrimónios camarários (enquanto conjunto de recursos essenciais à prestação dos

serviços municipais, concorrentes para a formação de custos e proveitos) o que a nosso ver, inviabilizam a formação de uma base de analogia analítica entre público e privado, mesmo que expurgados os elementos insuscetíveis de comparabilidade.

Ilustremos, recorrendo aos dados e análise vertida no Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2010 (Carvalho J. et al, 2011 pg.96):

- *Em 2010, o imobilizado (bens de domínio público, corpóreo e incorpóreo) representava, aproximadamente, 90% do Ativo Total dos Municípios;*
- *Os bens de domínio público e o imobilizado corpóreo representavam aproximadamente 83% do total do imobilizado;*
- *Decorridos 7 anos após a obrigatoriedade de implementação do POCAL nem todo o imobilizado existente se encontra avaliado e contabilizado, pelo que, será possível que, nos próximos anos, o valor inscrito na rubrica de “Bens de Domínio Publico” aumente pela inclusão do valor de bens a data ainda não inventariados ou avaliados em termos económicos.*

O exemplo dos bens de domínio público dos balanços camarários será o mais paradigmático do que expressámos: por definição são *bens que estão afetos ao uso público ou os que qualquer norma jurídica classifique como coisa pública*²⁰, têm como principal característica, distintivas dos bens de domínio privado do Estado, a de serem inalienáveis, imprescritíveis e impenhoráveis²¹.

Neste quadro, o peso deste tipo de bens em balanço e influência na formação dos resultados, e a impossibilidade virem a acorrer a necessidades de reequilíbrio financeiro através de alienação, por exemplo, torna ineficaz qualquer análise financeira baseada nos pressupostos aplicados aos “balanço e demonstração de resultados privados”.

Em estudo por nós realizado em 2010 tendo por base as prestações de contas das CM da RLVT de 2006 a 2008, concluíamos:

²⁰ POCAL N.º 4 - Notas explicativas ao sistema contabilístico — Documentos e registos

²¹ Decreto-Lei n.º 280/2007 de 7 de Agosto

A própria formação dos resultados (positivos ou negativos) é paradigmática: custos com bens de imobilizado, como as amortizações, são registados sem que venham a ocorrer contabilizações de proveitos por atividades ou serviços prestados com base nesses bens. Assim como existem proveitos dificilmente relacionáveis com custos. Deste exemplo retiramos que, na prática, a normal relação contabilística custo / proveito, base de análise económica, não é estabelecida, gerando valores deficientemente expressivos da realidade. Câmaras com problemas estruturais de equilíbrio das suas finanças (com incomportável acumulação de dívida, dificuldades na prestação de serviços públicos, que recorrem, ou reúnem condições para recorrer aos mecanismos de saneamento financeiro), e simultaneamente apresentam sucessivos e volumosos resultados positivos, são casos recorrentes e demonstrativos do quanto errónea pode ser a análise dos balanços e demonstrações de resultados, potencialmente geradora de conclusões e decisões contraproducentes face à realidade.

Servirá esta observação sobre a análise de balanços das câmaras municipais como “advertência” à utilização dos novos instrumentos transpostos do setor privado para o público, não só para efeitos de mera informação, consulta ou análise mas para o que lhe deverá ser subsequente e mais importante: a decisão.

Serão alguns e importantes os óbices, enraizados na administração, que distanciam a análise económica da gestão pública, da gestão privada. Não nos parece, no entanto, que o ónus da aproximação se deva colocar apenas na organização do setor público, como forma de acorrer a expectativas contabilísticas. Sob este ponto de vista parece-nos que urge por parte da contabilidade o estabelecimento prático de mensuração do que é imaterial ou de mais difícil valoração. A questão colocar-se-á também no setor privado, mas será no público e, por ventura no político local que esta surgirá com maior acutilância.

No meio da discrepância estabelecida entre custos, facilmente mensuráveis e benefícios (proveitos) intangíveis carentes de valorimetria, correr-se-á o risco de, algum dogmatismo contabilístico, nos seus atuais padrões, paradoxalmente, vir a prejudicar a objetividade e “imparcialidade” de uma análise custo/benefício: tratando-se de contabilidade de interesse público, proveitos como os sociais e ambientais, insipidamente contábeis, serão determinantes na decisão.

Ainda assim, pese embora, as dificuldades expressas, em termos gerais, existem setores, serviços, atividades e projetos públicos com base conceptual para assumir a utilização plena das técnicas empresariais de gestão: concorrerá para o efeito a implementação da contabilidade de custos/analítica.

SUBSISTEMA DE CUSTOS

A contabilidade de custos é obrigatória no apuramento dos custos das funções²² e dos custos subjacentes à fixação de tarifas e preços de bens e serviços (POCAL2.8.3.1) esta consideração técnica é reforçada pela LFL²³ e pelo Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (RGTA)²⁴ no que diz respeito à remuneração a praticar pelas autarquias na provisão de bens e serviços, concretizando de forma inequívoca que os preços e demais instrumentos de remuneração a fixar pelos municípios (...) não devem ser inferiores aos custos direta e indiretamente suportados com a prestação desses serviços.

Quadro X – SISTEMA DE CUSTOS – POCAL

CUSTOS POR NATUREZA	RECLASSIFICAÇÃO DE CUSTOS	IMPUTAÇÃO DE CUSTOS		APURAMENTO DE CUSTOS		APLICAÇÕES	IMPLICAÇÕES
Classe 6 Custos e perdas	DIRETOS	Atividades Projetos Orgânica	Função	Diretos + Indiretos	Função Bens Serviços	Gestão da função Fixação de preços e taxas Valorimetria de bens	eficiência/eficácia Classes 7 e 8 proveitos; resultados Classes 4 e 3 imobilizado; existências
			Bens Serviços				
	INDIRETOS	Com base nos custos diretos da função	Função				
			Bens Serviços				

fonte: conceção própria

Do sistema de custos do POCAL, retratado no quadro X retiramos cinco pontos específicos de caracterização:

- Focalizado na obtenção de custos por função e por bem ou serviço;
- Todos os custos são repartidos pelas funções bens e serviços: sistema de custeio total;
- Repartição dos custos indiretos em função dos custos diretos;

²² Elencadas na classificação funcional (anexoVIII): sistematiza atribuições, para além de afeta ao apuramento de custos por funções, é utilizada em PPI (coluna “objetivo”) e plano de atividades.

²³ N°1 do artigo 16° da Lei n°2/2007 de 15 de janeiro

²⁴ N°2 do artigo 8° da Lei n° 53-E/2006 de 29 de dezembro

- Suportado em documentos definidos;
- Ausência de plano de contas.

Numa perspetiva sistémica do POCAL, reforçamos a importância do apuramento de custos das funções (atribuições: sistematizadas pela classificação funcional (anexoVIII)) e dos bens e serviços retendo os essenciais pontos de ligação entre as contabilidades orçamental, patrimonial e de custos no âmbito do POCAL:

- Os projetos e atividades dos planos são potenciais centros de custo que conjuntamente com a classificação orgânica constituem um primeiro caminho para a reclassificação dos custos (classificados por natureza na classe 6 da contabilidade patrimonial) diretamente imputáveis;
- Os valores apurados, resultado do somatório de custos diretos e indiretos, determinarão preços e taxas a praticar:
 - As liquidações feitas nessa base serão objeto de registo em proveitos (classe7 patrimonial) e em receitas (capítulo 07 orçamental)
 - Caso seja cumprido o determinado na LFL²⁵ a CM terá um resultado positivo ou nulo na prestação de serviços objeto de taxação (a ocorrência de resultado negativo denunciará a existência de subsidiação indireta, cujo valor deverá ser apurado pela contabilidade de custo).
- Baseado na aplicação do princípio contabilístico do custo histórico, os valores de registo em imobilizado são condicionados pelo apuramento de custos realizado sobre:
 - Os bens adquiridos;
 - Os investimentos (realizados ou não por administração direta) em imobilizado / bens de capital.

Pese embora a sua importância, o subsistema de custos é, por ventura o mais negligenciado dos três subsistemas, no que respeita à aplicação pelos municípios portugueses. Analisando estudos realizados²⁶, quer o número de adotantes, quer a utilização do sistema de custos por estes, revelam não se ter chegado a um nível

²⁵ N°1 do Artigo 16°

²⁶ *Determinantes da adopção e desenvolvimento do Sistema de Contabilidade de Custos nos municípios Portugueses* (Carvalho J., 2009)

minimamente aceitável em função das exigências subjacentes ao apuramento de custos, evidenciando ainda, que o “fator legalidade” (leia-se a obrigatoriedade de aplicação), foi determinante para quem adotou a contabilidade de custos, mais do que por uma sentida utilidade para a gestão.

Estarão as câmaras municipais a negligenciar um importante princípio de finanças públicas saído da NPM. Nas palavras de Andrisani J. *et al* (2002, pg.9): *Um princípio básico das finanças públicas é o de que o beneficiário deve pagar. Um beneficiário direto do serviço público sendo identificado, paga pelo serviço uma taxa instituída. Isso tem o efeito salutar de confrontar o utente[cliente] com o custo do serviço, incentivando-o ao uso de um recurso [público] limitado, com sabedoria. Além disso, quando as taxas de utilização são usadas em vez do orçamento geral para financiar a atividade, é evitada uma injustificada subsídio cruzada, por não utentes.*

A contabilidade de custos caracteriza-se pelo “silêncio” dos efeitos da sua ausência e por ter uma presença “invisível” nas prestações de contas: sem ocorrência de qualquer mapa específico. Neste particular, e dado o âmbito do presente trabalho não poderemos deixar de conjecturar sobre a obrigatoriedade de inscrição de informação (em mapa estandardizado) relativa a custos das funções e de bens e serviços, em prestação de contas. Cremos que esta obrigatoriedade conduziria ao desenvolvimento do sistema, impulsionando uma efetiva organização interna de processos, melhorando os níveis de gestão, transparência, *accountability* e responsabilidade.

3.3 PRESTAÇÃO DE CONTAS: FORMA E CONTEÚDO

A prestação de contas, tratada numa perspectiva estrita, resulta do enquadramento, num referencial normativo e padronizado, de factos com implicações patrimoniais, orçamentais, económicas e financeiras, cuja ocorrência é objeto de tratamento contabilístico. Dito de outra forma: os factos patrimoniais, ocorridos num determinado período, classificados e registados contabilisticamente, e vertidos em mapas agregadores, fundamentam a prestação de contas.

Recorrendo ao POCAL²⁷ a prestação de contas da uma CM é composta por:

- Balanço;
- Demonstração de resultados;
- Mapas de execução orçamental;
- Anexos às demonstrações financeiras;
- Relatório de gestão.

De forma mais detalhada a prestação de contas é composta, pelo que designámos, no âmbito deste trabalho de projeto por “pontos de prestação de contas” (PPC), como forma abreviada de referir os elementos constitutivos previstos no POCAL: identificados 68, estes estão na sua maioria, diretamente ligados ao subsistema da contabilidade patrimonial (34) e ao subsistema da contabilidade orçamental (22), ficando os restantes reservados, para informação não contabilística (anexoIX).

Se complementarmente perspetivarmos a prestação de contas como o culminar de um ciclo de base anual compreendemos que a sua construção inicia-se com o estabelecimento dos documentos previsionais (orçamento e “grandes opções do plano”: plano plurianual de investimentos e atividades mais relevantes). De facto, orçamento e PPI assumem os dois papéis, previsional e de prestação de contas, consoante o momento da sua apresentação: antes ou após execução.

Será importante a este propósito, reiterar e sublinhar a diferenciação prevista pelo legislador para a atuação dos órgãos sobre os documentos, ao permitir que as prestações de contas sejam submetidas, pela CM, apenas para apreciação e votação, à Assembleia Municipal (AM)²⁸, traçando um perfil distinto para os dois tipos de documentos: mais político os dos documentos previsionais, de “mero” reporte os de prestação de contas. Esta característica, decorrente do regime jurídico das competências dos órgãos autárquicos, e a forte componente técnica (contabilística) que marca o processo (da execução à prestação de contas), leva-nos a olhar para este documento como um produto,

²⁷ 2-2-Considerações técnicas

²⁸ Os documentos previsionais deverão ser aprovados em CM e AM; as PC deverão ser aprovadas em CM e apreciadas em AM (Lei nº 169/99, de 18 de Setembro)

talvez único, no qual político executivo e técnico confluem. Todo o processo, não sendo totalmente pacífico, tende na nossa perspectiva, para a produção de um documento:

- Imparcial, pelo peso técnico e legal;
- Objetivo, pela preponderância da quantificação;
- Resistente a manipulação, pela sujeição a normas contabilísticas;
- Histórico, enquanto referência de um período;
- Questionável e auditável, pela informação em exposição.

O perfil traçado remete o documento, para lá da dimensão do mero cumprimento de formalismos de reporte ou de instrumento de gestão e de apoio à decisão. Será com a sua emissão e publicitação que é adquirido o estatuto de *prestação de contas* e abandonado o plano de documento para consumo exclusivo do Estado.

4. ASPETOS RELEVANTES DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

4.1 RESPONSABILIZAÇÃO E DEMOCRACIA

O enfoque no cidadão-cliente saído da NPG e do *Reinventing Government*, elevando a administração à qualidade de instrumento da democracia, viu-se suportado pela emergência da *accountability*, enquanto o conceito associado à prestação de contas das responsabilidades do Estado.

Para Osborne, D. (2007) a aquisição da *accountability* pelo cidadão-cliente aumenta a pressão sobre as organizações públicas para melhorarem resultados e não apenas para gerir recursos. Esta informação dificilmente pode ser ignorada por eleitos, gestores públicos e funcionários, indicando às organizações o objetivo: aumento da satisfação do cliente (Osborne, D., 2007). Nesta linha Denhardt (2000, pg.1) entende que *o papel principal do funcionário público é ajudar os cidadãos a articular e atender aos interesses comuns ao invés de tentar controlar ou dirigir a sociedade*.

Fica para nós claro que a preocupação *accountability* ocorre em sociedades que não só adotaram a democracia como regime, como desejam o seu aprofundamento, através do

controlo e da responsabilização pelos atos da governação, do Estado e dos Serviços, tendo estes organismos como promotores de práticas democráticas, o que é demonstrativo da interdependência entre a ciência política e a administração pública do ponto de vista das práticas administrativas e de gestão (Moreira, J.; Alves, A., 2009). *O princípio do consentimento, que é uma pedra angular da legitimidade democrática, obriga a que os cidadãos contribuintes conheçam o modo de utilização dos recursos públicos e tenham garantias de que há instrumentos de controlo e responsabilização. Para tanto, é indispensável que haja conhecimento rigoroso das finanças públicas,...* (Martins G., 2011, pg.5).

Na mesma linha de desenvolvimento da relação entre as ciências política e administrativa, Mozzicafredo (2002, pg.11) refere que *a atual difusão do método de accountability — obrigação de responder pelos resultados —, originário da tradição das organizações privadas e das instituições simples, apresenta-se, em teoria, como a solução do problema da responsabilidade da administração pública. A ideia da accountability, ou da obrigação de prestar contas dos resultados, foi sendo transposta para as entidades públicas como instrumento do controlo financeiro, tanto do ponto de vista do orçamento dos programas e medidas implementadas, como em torno da relação custos/benefício, ou seja, critérios orientados pelos indicadores da eficiência e do controlo orçamental.*

Nesta perspetiva a *accountability* pública terá por base reportes financeiros ou prestações de contas, próximos de uma forma empresarial privada, focalizada nos resultados (em detrimento do processo e demonstração da legalidade), e simultaneamente, demonstrativos da regularidade orçamental da administração pública tradicional. Será importante determinar onde são gastos os recursos públicos, mas não será menos, saber que é feito de forma económica, com eficiência e eficácia.

L. Allen (“Public Accountability and Government Financial Reporting”, OCDE, 2002) enumera aqueles que devem ser os objetivos dos reportes financeiros, que adaptámos e resumimos:

O reporte financeiro deve ajudar no cumprimento do dever do governo de prestar contas publicamente permitindo que os utilizadores avaliem a sua responsabilidade, designadamente:

- fornecendo informações para determinar se as receitas do ano foram suficientes para pagar as despesas do ano
- demonstrando que os recursos foram obtidos e utilizados de acordo com o orçamento legalmente aprovado e em conformidade com outros requisitos legais ou contratuais
- fornecendo informações para auxiliar os utilizadores na avaliação dos custos e resultados da entidade: essencial para avaliar a economia, a eficiência e a eficácia; a informação deve basear-se em critérios objetivos para auxiliar a análise entre períodos relativamente à entidade e comparações entre entidades similares

O reporte financeiro deve ajudar os utilizadores a avaliar os resultados operacionais da entidade:

- fornecendo informações sobre as fontes e usos dos recursos financeiros
- fornecendo informações sobre como são financiadas as atividades e satisfeitas as necessidades de tesouraria
- fornecendo informações para determinar se a posição da entidade melhorou ou piorou devido às operações do ano.

O reporte financeiro deve ajudar os utilizadores a avaliar o nível de serviços que podem ser fornecidos pela entidade e a capacidade de cumprir as obrigações:

- através de informações sobre a posição financeira e condição da entidade, capacidade fiscal e condicionantes de dívida
- fornecendo informações sobre recursos físicos e outros recursos não financeiros, com vida útil que se estende além do ano em curso, incluindo informações que podem ser usadas para avaliar o potencial de utilização serviço desses recursos e consequentemente avaliar as necessidades de capital a curto ou a longo prazos
- deve divulgar as restrições legais e contratuais e riscos de perda potencial de recursos.

Desta formulação ressalta como evidente que, o âmbito em que se encontram os reportes financeiros públicos, extravasa grandemente o círculo técnico onde são criados devendo ocupar amplo espaço no domínio público: é sobre a gestão do “espaço público”, a execução de políticas, a provisão de bens e serviços a sustentabilidade das organizações encarregues de prosseguir esses fins, e o financiamento público que se presta contas. Ao campo de análise acresce o facto de estarmos perante organizações locais com órgãos que emergem diretamente de atos eleitorais (Câmara Municipal e Assembleia Municipal)

ampliando a necessidade de reporte público, por via do caminho democrático representativo.

Nesta medida, consideramos que, apesar do perfil técnico, a emissão da prestação de contas, será o principal ato de *accountability* da CM, adotando como forma comunicacional a transmissão de informação quantitativa, sistematizada e condensada, relativa a recursos, atividades e resultados.

A potencialidade do sistema de accountability, em termos de modernização e de racionalização dos serviços públicos, pressupõe um funcionamento pelo menos estandardizado — segundo os critérios profissionais dos atos de gestão — da administração pública (Mozzicafredo 2002, pg.13). Será a estandardização de processos aliada à estandardização dos suportes de prestação de contas que permitirá, para além uma *accountability* de momento (estática), uma comparabilidade dinâmica, quer numa perspetiva temporal (de evolução) quer entre entidades. Esta capacidade, não podendo ser considerada como uma linearidade universal, é agora mais alargada do que no passado recente: estandardização da prestação de contas e normalização contabilística são temas de carácter global. Tanto mais que:

A confiança nas políticas públicas passa, necessariamente, pelo crivo da prestação de contas e da transparência na utilização dos recursos públicos, mas deve assegurar, igualmente, a equidade das políticas e da utilização dos recursos coletivos e a responsabilidade dos atos de administração e de governo. (Mozzicafredo 2002, pg.14)

Não será a prestação de contas (do POCAL) e a sua divulgação a única forma *accountability* existente, entendemo-la como aquela a partir da qual o exercício de controlo e de responsabilização pode ser melhor desenvolvido, quer pelo institucional quer pelo social. A distinção aqui sugerida entre institucional e social, servirá apenas para acomodar a prestação de contas nas formulações de *accountability* “horizontal” e “vertical”, tal como formula Osborne, D. (2007, pg.8) devendo assumir uma dupla responsabilidade: *tal como as empresas as, organizações públicas (CM) tornam-se "verticalmente" responsáveis perante os seus superiores e "horizontalmente" perante os seus clientes* (munícipes).

Na base da *accountability* vertical, estará o controlo próprio por parte da administração pública cujos métodos *assentam, normalmente, no controlo hierárquico interno sobre as competências e funções, no controlo da prestação de contas dos programas e políticas, no controlo normativo prévio (...) e nas auditorias internas e externas à administração por entidades certificadas ou por órgãos de soberania* (Mozzicafredo 2002, pg.11).

Englobados na *accountability* vertical das CM, identificamos como principais utilizadores institucionais das prestações de contas, seis organismos (quadro XI) cujo reporte, exceção feita à Inspeção-Geral de Finanças, é feito de forma sistematizada e por via eletrónica²⁹.

Quadro XI – ACCOUNTABILITY INSTITUCIONAL DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DAS CM (adaptado da legislação)

ACCOUNTABILITY VERTICAL SOBRE A PRESTAÇÃO DE CONTAS		
ORGANISMO	FUNDAMENTO ORGÂNICO	
Tribunal de Contas	Fiscaliza a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, aprecia a boa gestão financeira e efetivas responsabilidades por infrações financeiras (...) tem jurisdição e poderes de controlo financeiro.	Lei n.º 98/97
Inspeção-Geral de Finanças	Assegura o controlo estratégico da administração financeira do Estado, compreendendo o controlo da legalidade e a auditoria financeira e de gestão, bem como a avaliação de serviços e organismos, atividades e programas, e também a de prestar apoio técnico especializado	Decreto-Lei n.º 96/2012
Direção-Geral do Orçamento	A ação exerce-se, no âmbito do sector público administrativo, sobre todos os serviços e organismos da administração central, independentemente do seu grau de autonomia, e ainda sobre as restantes entidades do sector público administrativo no que se refere à recolha e tratamento da informação de natureza financeira a elas respeitante.	Decreto-Lei n.º 80/2007
Direção-Geral das Autarquias Locais	A DGAL tem por missão a concepção, estudo, coordenação e execução de medidas de apoio à administração local e ao reforço da cooperação entre esta e a administração central.	Decreto Regulamentar n.º 2/2012
Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional	Têm por missão executar as políticas de ambiente, de ordenamento do território e cidades e de desenvolvimento regional ao nível das respetivas áreas geográficas de atuação, promover a atuação coordenada dos serviços descentralizados de âmbito regional e apoiar tecnicamente as autarquias locais e as suas associações.	Decreto-Lei n.º 134/2007
Instituto Nacional de Estatística	Elabora as Contas Nacionais Portuguesas, em articulação com as demais entidades competentes, assegurando o cumprimento das obrigações nacionais no quadro do Sistema Estatístico Europeu.	Decreto-Lei n.º 166/2007

Destes organismos, cujo perfil enquanto utilizadores da prestação de contas das CM nos parece suficientemente definido, destacamos pelo protagonismo assumido na vertente técnica e particular responsabilidade na implementação do POCAL a Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) e as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional

²⁹ A utilização das tecnologias de informação e comunicação (TIC) na remessa por via eletrónica é no nosso entender, um pormenor de relevo: sendo inexorável a utilização das tecnologias de informação e comunicação no atual contexto, com vantagens produtivas para utilizadores e prestadores de informação, afigura-se-nos ocorrer um afastamento destes organismos relativamente à prestação de contas enquanto documento unitário e não de reporte fracionado, como acontece na utilização destes meios.

(CCDR), através do Subgrupo de Apoio Técnico na Aplicação do POCAL criado, pelo Despacho n.º 4839/99, com o objetivo de *salvaguardar a uniformidade interpretativa das questões suscitadas pelas autarquias locais, propondo notas técnicas e propostas de modificações legislativas, em articulação com as orientações da Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública* – ambicioso se considerarmos o universo heterogéneo constituído por cerca de 5000 entidades, entre câmaras municipais, juntas de freguesia, serviços municipalizados e associações autárquicas. Deste Subgrupo foram emanados entendimentos técnicos (quer em forma de resposta a questões colocadas diretamente pelas autarquias, quer em forma de brochuras ou livros) influenciadores do processo de implementação do POCAL e, naturalmente do resultado obtido.

Há, na nossa perspetiva, uma conjugação de fatores, intrínsecos às prestações de contas, que potenciam a sua capacidade, na missão perante a sociedade (*accountability* horizontal), retirando-as do “circuito fechado” da *accountability* institucional interna do Estado:

- O enfoque no resultado (decorrente da visão gestionária), mais atraente para o cidadão;
- Recurso a uma contabilidade com um mais generalizado reconhecimento;
- A standardização do reporte (normalização contabilística, universalidade e comparabilidade);
- A capacidade comunicacional através das tecnologias de informação e comunicação (TIC).

Nesta medida podemos, em abstrato, considerar a existência de condições propícias ao desenvolvimento de sociedades locais globais mais informadas tendentes, em função disso, a um exercício democrático sustentado pela informação e daí mais consciente e, por ventura, mais consistente e responsável.

Para nós a publicitação (via TIC) das prestações de contas é o ponto essencial para a aquisição do carácter *accountability* horizontal ou social, que neste caso, apelidaríamos também de local. Esta publicitação via *internet*, em *sites* ou portais das CM oferece uma maior possibilidade de um controlo (ainda que anual e *à posteriori*) das atividades e resultados da ação camarária, por parte de uma sociedade local (que sente e testemunha o desempenho da *sua* CM), e por parte de uma sociedade global com diversos interesses

sobre os territórios e as suas entidades. Interessar-nos-á mais, neste momento, referir o potencial da prestação de contas para a sociedade local a qual concorrerá para o exercício democrático na escolha dos seus representantes nos órgãos autárquicos CM e AM.

O princípio da accountability na administração pública não pode ser reduzido a uma questão técnica, pois trata-se de uma questão democrática (Wolf, 2000). É nesse contexto que se nos afigura importante abordar a questão da obrigação de responder pelos resultados, num registo mais político, onde o problema da responsabilidade pela utilização dos recursos públicos se relaciona mais amplamente com a cidadania e a responsabilidade política. (Mozzicafredo 2002, pg.11).

Os conceitos de *accountability* e democracia encontram-se (crescentemente) indissociáveis. O modelo representativo corresponde ao sistema de participação democrática das autarquias locais. Crê-se que é em face do exercício *accountability*, feito pelos eleitos locais aos munícipes, que estes continuam ou não a dar-lhes o seu voto. A noção de cidadania neste modelo está intimamente associada ao papel do cidadão enquanto votante sendo as eleições o momento privilegiado para assinalar a aprovação ou insatisfação. As críticas que este modelo suscita vão no sentido da desresponsabilização dos munícipes, ou seja, na redução da cidadania e as inerentes dificuldades do controlo eleitoral (Bilhim 2004). Assim, na atual prática afigura-se-nos que *um governo democrático [ainda] é uma instituição dotada de poderes especiais delimitados por lei, composta por uma equipa de pessoas com um líder cuja legitimidade lhe advém de um certo sucesso na competição política pelo voto popular (Trigo P., et al 2007, pg.14).*

Atualmente, há o sentimento generalizado de desconfiança na política e nos políticos. Por outro lado, há a desconfiança no Estado. Os cidadãos recorrem menos ao voto como expressão da sua participação. Os partidos políticos transformaram-se em oligarquias, que se perpetuam no poder. Ao cidadão comum resta escolher uma ou outra oligarquia. A democracia ao nível local, dada a proximidade entre eleitos e munícipes, poderá constituir um novo fórum para reanimar e envolver, e para restituir aos munícipes a ideia da utilidade da sua participação. (Bilhim, 2004, pg.58)

Apesar disso, o exercício democrático do voto, mesmo a nível local é, no nosso entendimento, muito mitigado: nas últimas eleições autárquicas (2009) para qualquer dos órgãos autárquicos em disputa (CM, AM e Assembleia de Freguesia), a abstenção, a nível

nacional, rondou os 41%³⁰, na RLVT 47% (anexoII), quando poderíamos apontar ao paradigma democrático local-social, características cuja conjugação favoreceriam uma ação, por parte dos cidadãos-municípios, em voto e para lá deste, no sentido de uma democracia participativa (em aproximação ao modelo de democracia direta) complementar à representativa:

- Proximidade eleito/eleitor;
- Sentimento de pertença e apropriação;
- Descentralização do poder e subsidiariedade.

Haverá, em tese, condições para enfatizar uma *cidadania ativa, através da participação e elaboração da decisão pública de produção e prestação de bens e serviços, e, num sentido pedagógico e propedêutico, pelo desenvolvimento do sentido de eficácia pública e na prática de habilidades e procedimentos democráticos*. (Bilhim 2004, pg.69)

Em razão disso, e partindo de motivações mais ou menos expressas e definidas, as preocupações de alguns municípios da RLVT, em chamar as sociedades locais à participação, levou os executivos a introduzir os orçamentos participativos (OP) na elaboração dos documentos previsionais. Suportados na conceção da ONU (relatório Brundtland) de desenvolvimento sustentável expresso na “Agenda XXI” e, por ventura, inspirados pelo modelo e experiência (desde 1989) do Município brasileiro de Porto Alegre. Os OP da RLVT (quadro XII), não atingindo um elevado estado de desenvolvimento, terão, na nossa opinião, a virtualidade (para além do próprio momento de participação) de propiciar a procura de informação e reflexão sobre o espaço público. Neste sentido consideramos estar perante uma participação social estruturada e institucionalmente enquadrada cuja realização requererá algum esforço, por parte dos cidadãos na fundamentação das posições ou dos simples pedidos, tendo, por outro lado, a CM oportunidade de aferir preocupações e anseios, com possibilidade de, hierarquizando projetos, os fazer constar nos planos. Os OP, para além de apelarem à participação, induzirão, um sentimento de pertença e apropriação e implicitamente a uma responsabilização contratualizada e formalizada em planos. Todavia, não havendo

³⁰ Abstenção nacional nas legislativas de 2011: 42%

obrigatoriedade ou enquadramento jurídico, encontram-se à partida limitados pela vontade dos executivos e pelas próprias condições financeiras de cada CM.

Quadro XII – Orçamentos Participativos Locais na RLVT

CÂMARA MUNICIPAL	ANOS DE ELABORAÇÃO	INCIDÊNCIA MATERIAL	ESTADO
Abrantes	2009		suspenso
Amadora	2010-2011	sem verba estipulada	em decurso
Cartaxo	2011	10% das verbas previstas para despesas de capital	em decurso
Cascais	2011	1,5 milhões de euros (2011)	em decurso
Lisboa	2008-2011	5% do orçamento municipal para investimento = 5.000.000€	em decurso
Odivelas	2008-2009		suspenso
Oeiras	2012	sem informação	início
Palmela	2002-2008		suspenso
Sesimbra	2007-2011	500.000,00 €	em decurso
Vila Franca de Xira	2011	500.000,00 €	em decurso

fontes:

www.op-portugal.org

Sites CM RLVT

Apesar do baixo número, a RLVT é a região cujas CM mais recorrem ao OP, apesar de alguns abandonos do método. Mesmo que ainda ténue quer na adesão quer no montante de recursos alocados, o exercício democrático via OP, deveria ser entendido como um reforço político das estruturas autárquicas. Este reforço é mais relevante se considerarmos (como foi referido), as limitações política legislativa e fiscal das CM, que vêm no orçamento da despesa (fundado em planos) um pilar da ação política local.

Esta intervenção política (ocasionalmente participada), via despesa é ainda limitada à receita e à parte orçamental da despesa não consignada à estrutura camarária (despesa tradicionalmente rígida) e ao pagamento de dívida. Esta questão (acima abordada noutro contexto) põe em causa o próprio exercício político, limitando-o ou, em caso extremo, inviabilizando-o, e com ele o próprio exercício do poder democrático representativo e a possibilidade de participação por via orçamental.

Quando uma câmara está excessivamente endividada, quem vier depois a ganhar eleições não tem margem para tomar qualquer decisão política. As câmaras endividadas não deviam ter eleições, mas sim uma comissão administrativa para a gestão corrente, até estarem equilibradas (Rio, in Público 9/6/2012).

A questão colocada, e ilustrada pelo Presidente da Câmara do Porto, não é mais do que a limitação da democracia gerada por sucessivos orçamentos e execuções, com mais despesa prevista e assumida do que receita efetivamente arrecadada (Rio R., 2012). Esta limitação ou mesmo suspensão democrática implícita, não advém de qualquer “*comissão administrativa*” ela é latente. Será legítimo colocar a questão, se terá fracassado a *accountability* (vertical e horizontal), ou de forma mais extrema, se existiu.

Afigura-se-nos que é neste ponto (ação política por via da execução orçamental) que os documentos previsionais (orçamento e planos) e de prestação de contas, ganham a dimensão de suporte formal, político e democrático. De facto, é nos planos, designadamente de investimento (PPI) que são expressas opções; é nas prestações de contas que se afere a execução: a um orçamento que se quer participado corresponderá uma execução, em prestação de contas, escrutinada.

Desta forma, não podemos deixar de relevar a prestação de contas como suporte informativo *accountable* essencial a uma efetiva democracia. A “informação compreendida” parece ser para a generalidade dos autores o fator base do exercício democrático, seja realizado na sua forma mais simples, pela via da representatividade seja através de uma participação ativa. Nesta perspetiva o Livro Branco do Sector Empresarial Local (2011, pg.30) resume o que é nosso entendimento sobre a prestação de contas no contexto da sociedade: *a existência de informação, e informação transparente, é uma condição fundamental não apenas do funcionamento eficiente das organizações mas, também, dos procedimentos associados à sua criação. Ela é, ainda, condição do funcionamento democrático das sociedades, porque sem acesso transparente à informação e sem possibilidade de escrutínio público não pode haver verdadeira participação cidadã.* Acrescentaríamos apenas, como já referimos, que uma participação informada será mais consciente, daí mais consistente, responsável e socialmente produtiva.

4.2 DESCENTRALIZAÇÃO E GOVERNO LOCAL

A Constituição da República Portuguesa consagra (Artigo 6º) o respeito do Estado pelos *princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública.* O mote é lançado no sentido da descentralização se fazer, em muito, suportar pelas autarquias locais enquanto *pessoas coletivas*

*territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas*³¹. Pese embora, previstas três “tipologias” (freguesias, municípios e regiões administrativas), de facto apenas operam duas, tendo em conta a não instituição das regiões administrativas (que suportariam a referendada e rejeitada regionalização).

Assim, a descentralização política baseia-se na repartição do poder político, democraticamente legitimado, entre o governo central, os governos regionais e locais e concretiza-se na transferência para essas entidades de atribuições e competências acrescidas. Os titulares dos cargos políticos, nacionais, regionais e locais, são (ou devem ser) agentes das preferências dos cidadãos dos respetivos territórios tendo ambos a mesma legitimidade democrática (Pereira, P., 2007, pg.306).

Neste quadro, os municípios assumem o principal papel na descentralização do Estado, sendo a sua efetivação apoiada por paradigmas e correntes teóricas que, apesar de origens diversas têm como denominador comum a crença de que um Estado mais descentralizado e mais próximo do cidadão tem maior capacidade de gestão (corrente gestionária), sendo também mais aberto à participação cívica (paradigma do desenvolvimento sustentável), considerando ainda que, no caso dos municípios portugueses, *a maturidade da administração local e a sua proximidade dos problemas e das populações garante um melhor uso e rentabilidade dos dinheiros públicos;...*(Ferreira F. et al 1999, pg.111).

A racionalidade fundamental para a descentralização é a existência de uma heterogeneidade de preferência por bens públicos locais de município para município. São, pois, estes os bens cuja provisão descentralizada mais se justifica, em contraponto ou complementaridade com os bens de mérito (educação básica, cuidados primários de saúde), que por definição são bens de acesso universal satisfazendo critérios de elegibilidade idênticos no todo nacional, a provisão deverá ser ou centralizada, ou descentralizada em parceria com a administração local, mas em que o governo central assegura a uniformidade de provisão. Note-se que aqui está-se no âmbito da equidade, pois associado à igualdade de oportunidades e não da eficiência (Pereira, P, et al pg. 316).

³¹ N°2 do Artigo 235° da Constituição da República

Será sob esta perspetiva que são acometidas aos municípios um apreciável leque de atribuições e competências, consubstanciadas nas Leis 159/99, de 14 de setembro (quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais) e 169/99, de 18 de setembro (quadro de competências e regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias). É nestes diplomas onde se materializa a atual forma legal de um aparente desejo comum às administrações central e local, para levar a cabo a descentralização de atribuições nos municípios. A tendência de reforço e alargamento, implícita na Lei 159/99 (exemplo dos artigos 6º e 8º) admitia a possibilidade de diferenciação, entre municípios, nas atribuições “a ceder” pela administração central. O reforço parece ter ficado pela intenção do legislador ao ler-se no *site* da DGAL que *o prazo previsto no n.º 1 do artigo 4.º da presente Lei, para a transferência de competências para os municípios, tem sido sucessivamente prorrogado pelos Orçamentos de Estado até ao dia 31 de Dezembro do respetivo ano.*

Desta forma, temos como domínios de exercício das atribuições pelos municípios (Lei nº 159/99):

- Equipamento rural e urbano;
- Energia;
- Transportes e comunicações;
- Educação;
- Património, cultura e ciência;
- Tempos livres e desporto;
- Saúde;
- Ação social;
- Habitação;
- Proteção civil;
- Ambiente e saneamento básico;
- Defesa do consumidor;
- Promoção do desenvolvimento;
- Ordenamento do território e urbanismo;
- Polícia municipal;
- Cooperação externa.

No plano da organização Município, há desde logo que levar em linha de conta a existência de dois órgãos diretamente eleitos: Assembleia Municipal (AM) e Câmara Municipal (CM), respetivamente órgão deliberativo e executivo, incorporando cada um, diversas forças políticas. Mesmo revestindo carácter de exceção a existência de divergência na proporção da composição entre a AM e a CM, o executivo não deixa de ter, aquilo a que designaríamos por “duplo controlo”: por via da AM e por via da própria CM; havendo por parte do legislador (na nossa opinião) a preocupação evidente de

acautelar uma concentração de poder que facilmente recairia no Presidente da Câmara. Esta arquitetura da organização política municipal (sem paralelo a nível do Estado central em que o executivo emerge do deliberativo e este de eleições) justificar-se-á pela dupla condição do executivo camarário: a política e a de responsável administrativo/gestor do território e da organização.

Como sublinha Bilhim (2004, pg.22) *o político local eleito, titular de um órgão unipessoal não é automaticamente o chefe hierárquico de toda a máquina administrativa. Passa, enquanto representante das populações locais, a exercer a função de órgãos das suas autarquias e em nome daquelas possui legitimidade para mandar na máquina administrativa*, provocando quase inevitáveis tensões entre políticos eleitos e técnicos/administradores/gestores municipais de carreira. Será pois, já a um nível mais próximo da operacionalização das atribuições descentralizadas que, ao executivo camarário político/gestor, acresce o relacionamento administrativo /planeador operativo/fornecedor de bens e serviços públicos.

Assim, no decurso da redefinição do Estado e do seu paradigma de gestão, coloca-se, aos municípios, a questão da alteração da sua configuração organizativa e dos modelos de gestão, agora focalizados nos critérios introduzidos, de economia, eficiência e eficácia, acrescido à legalidade. Aliás, a perceção de que o cumprimento da lei administrativa, para além de não ser condição suficiente para a realização da gestão, a obstaculizava, produziu o efeito perverso da sua descredibilização e do seu não cumprimento, com pesadas consequências para a organização (veja-se as referenciadas palavras do Presidente da CM Porto). Por outro lado, esta visão “legitimou” o recurso, por ventura, em excesso à criação de entidades empresariais (a Lei n.º 55/2011 de 15 de novembro suspende a criação de novas empresas municipais, intermunicipais), com o intuito passar para a esfera legal privada (menos pesada do ponto de vista burocrático), parte das atribuições municipais.

Desta feita, foi dada a possibilidade aos municípios, de adotar formas diferenciadas de organização principalmente na provisão de bens e serviços públicos, ou seja a de ser agente económico, quer através dos “tradicionais” serviços municipalizados, quer da

constituição e participação em empresas³², ou privatizando através da concessão da exploração de atribuições a privados, tendo como denominador comum o pretexto de “agilizar” os processos autonomizando a gestão da máquina administrativa da CM.

Para Noisette e Vallérugo (1996, pg. 171) *uma das palavras-chave é profissionalismo. No sentido em que o Município deve ser capaz de ser um parceiro das empresas privadas com igual nível de compreensão dos mecanismos económicos e as restrições do negócio (qualidade, custo, prazo, e como contratante...).*

Nesta nova organização municipal em que *a empresa municipal, é a dimensão técnica de uma organização política* (Noisette e Vallérugo, 1996, pg. 178) o setor que mais desenvolveu o *profissionalismo* e a autonomização (pese embora a vertente monopolista) terá sido o estratégico saneamento e distribuição de água, com a criação, por parte de alguns municípios, inicialmente, de serviços municipalizados, posteriormente, de empresas municipais e intermunicipais ou concessionando. Segundo o Livro Branco do Sector Empresarial Local (LBSEL) (2011, pg.34) *o crescimento acelerado do Setor Empresarial Local correspondeu a uma fase de grande desenvolvimento local no domínio das infra-estruturas de água e saneamento básico e de promoção de várias outras atividades ligadas às economias locais e à estruturação do território.* Em valores relativos o setor económico de *captação, tratamento e distribuição de água; saneamento, gestão de resíduos e despoluição*, representa 12% das 392 entidades empresariais municipais apontadas pelo estudo: o segundo maior atrás dos 19% das empresas ligadas ao setor das *Atividades artísticas, de espetáculos, desportivas e recreativas.*

Deverá ficar sublinhado que nem todos os municípios retiraram da sua administração direta qualquer atribuição, ao não constituir estruturas empresariais autónomas: 142 os 308 municípios (LBSEL, 2011, pg.10). No entanto, o espectro de atribuições municipais fora da administração direta da CM foi-se alargando, provocando uma diferenciação apreciável nos modelos de gestão seguidos por cada município. Esta diferenciação entre municípios (sem empresas ou com empresas e em diversos setores), tem reflexo na comparabilidade das contas municipais, exigindo um esforço de consolidação conforme

³² Lei n.º 53-F/2006 de 29 de Dezembro - Aprova o regime jurídico do sector empresarial local

determinado pela LFL³³, nem sempre técnica e organizacionalmente fáceis, registando Carvalho J. *et al* (2011, pg.24) que em 2010 *foram ainda poucos os municípios que apresentaram contas consolidadas*.

Ainda sob a perspectiva contabilística, assinalamos o papel do subsistema da contabilidade de custos na descentralização de atribuições, quer pela capacitação de apuramento de informação por funções e a partir daí da eficiência do seu exercício, quer na fixação da remuneração de bens e serviços disponibilizados. Anterior e a par deste apuramento estará a vertente da planificação orçamental das atribuições, tendo como suporte estrutural os planos de investimento e de atividades municipais, cuja construção, baseada em projetos associados a atribuições (através da classificação funcional do POCAL), possibilita a determinação do que é desenvolvido pela Câmara e do esforço financeiro aplicado a cada atribuição/função, revertido em prestação de contas.

4.3 GESTÃO DE TERRITÓRIOS

Num quadro democrático local em evolução, influenciado pelos paradigmas de comunicação global e de desenvolvimento sustentável³⁴, este requerente de participação (Agenda XXI Local) e responsabilização, a prestação de contas deixaria de ser apenas informação para ser instrumento de utilização alargada. A procura de resposta às questões imediatas, como as relacionadas com taxas e impostos cobrados ou qualquer concretização de investimento, complementam-se com questões de longo prazo, como as que se prenderão com a sustentabilidade do território e do município. Todavia, o conceito de sustentabilidade, em muito baseado e induzido pelos prementes problemas ambientais convive e conflitua com os convencionais paradigmas económicos e políticos enraizados: a produção em massa e pelo mais baixo custo/preço alimentada pela normal concorrência do mercado, e o modelo democrático representativo assente na promessa eleitoral e no convencimento do voto, não facilitam mudanças pacíficas de paradigma.

³³ Artigo 46º Lei nº 2/2007 de 15 de Janeiro

³⁴ “O desenvolvimento sustentável procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades ...” - Relatório Brundtland

Afigura-se-nos que o paradigma de desenvolvimento sustentável (sucessor dos paradigmas desenvolvimentistas (Ferrão 1995), funcionalista (anos 1960) e endógeno (anos 1970) vem acrescer dimensão à prestação de contas, não só como documento *accountability* institucional e social-cívico (já abordado), mas como documento demonstrativo e prospetivo da sustentabilidade de territórios e municípios, enquanto potencial instrumento transversal, interventor no desenvolvimento local-regional. Parece-nos mesmo que a dispensa da prestação de contas na construção de planos estratégicos de desenvolvimento, locais e regionais, é priva-los, não apenas de informação histórica e indicadores qualitativamente relevantes, emergentes do território e em “permanente” atualização, mas principalmente de uma base de ligação entre estratégico e operacional.

Esta visão instrumental da função financeira municipal, como parte integrante dos processos de desenvolvimento e planeamento local/regional, terá como motivação o território, enquanto objeto da intervenção camarária, gerador e consumidor de recursos financeiros municipais (públicos).

Não deixa de ser sintomática, da aceitação da perspetiva gestonária nesta área de intervenção da governação, a relação estabelecida por Ferrão J. (2011, pg.71) entre os valores da NPM e o que deverá ser a administração pública em matéria de ordenamento do território, ao adotar *novas atitudes e comportamentos consonante com uma filosofia de eficácia e qualidade da resposta pública,....* Segundo o mesmo autor, a par desta intervenção reformista surge outra, de enfoque diferente e baseada nas teorias de *planeamento comunicativo ou colaborativo*, como alternativa ao paradigma administrativo-burocrático, *neste caso, a intervenção pública em matéria de ordenamento do território focaliza-se na resposta às necessidades das comunidades e na criação de mais oportunidades para todos os cidadãos. A participação não se limita a processos de informação e consulta – durante a elaboração, alteração ou revisão de planos, por exemplo -, sendo antes encarada como uma forma de empowerment e um processo de aprendizagem e «educação territorial» por parte dos cidadãos e entidades envolvidos.*

O apelo a uma participação informada parece-nos ser cada vez mais forte por parte do Estado, mesmo que, paradoxalmente, esses apelos surjam dos quadrantes técnico e legal. Todavia, em matéria de *participação pública no processo de planeamento municipal* é assumido (DGOTDU, 2009,pg.16)³⁵ *que não se tem assistido a uma participação ativa dos cidadãos no sentido da valorização do ordenamento do território como questão essencial da qualidade de vida*, isto contraditoriamente à crescente importância dada pelos instrumentos normativos do planeamento e ordenamento do território à *participação pública e aos momentos do processo de planeamento em que deverá ser considerada* (DGOTDU, 2009,pg.16).

Em nossa opinião, o espaço deixado em aberto, pela ausência de participação cívica, por eventual falta de consciência pública relativamente à importância do planeamento e ordenamento do território na vivência social, não deixou, por isso, de ser ocupado por outras formas menos democráticas de participação nas decisões relativas ao território. Paradigmática é a relação estabelecida e (literalmente) cimentada entre as finanças locais, e as suas sucessivas leis, e o planeamento do territorial, ou, de uma forma mais aproximada, entre o financiamento das CM e os planos municipais de ordenamento do território (PMOT), constituídos pelos planos de urbanização, de pormenor e planos diretores municipais (PDM), elaborados pelos órgãos executivos, aprovados pelos deliberativos municipais e “ratificados” pela Administração Central assegurando o cumprimento do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)³⁶.

A Lei nº48/98 determina que *a política de ordenamento do território e de urbanismo define e integra as ações promovidas pela Administração Pública, visando assegurar uma adequada organização e utilização do território nacional, na perspetiva da sua valorização, designadamente no espaço europeu, tendo como finalidade o desenvolvimento económico, social e cultural integrado, harmonioso e sustentável do País, das diferentes regiões e aglomerados urbanos*. Neste contexto, os PMOT e em particular os PDM, enquanto instrumentos de planeamento territorial *que estabelecem a estrutura espacial, a classificação básica do solo, bem como parâmetros de ocupação,*

³⁵ Governância e Participação na Gestão Territorial (DGOTDU, 2009)

³⁶ Lei 58/2007 de 4 de setembro

considerando a implantação dos equipamentos sociais, e desenvolvendo a qualificação dos solos urbano e rural, com base na estratégia de desenvolvimento local, os quais considerando os fins (artigo 3º) e os princípios gerais (artigo 5º) da Lei, deverão ser planos de desenvolvimento sustentável e de boa governança, mais do que instrumentos de planeamento físico-urbano.

A este propósito de “governança e ordenamento do território”, Ferrão J. (2010, pg.135) referenciando Feio e Chorincas (2009) resume *os vários obstáculos, benefícios e insuficiências associados aos mecanismos de governança territorial no contexto das políticas de ordenamento do território.*

Do ponto de vista positivo, vale a pena salientar sobretudo cinco aspetos:

- *Troca de informação e conhecimento e processos de aprendizagem coletiva que as parcerias e a cooperação em rede proporcionam às várias entidades envolvidas;*
- *Maior partilha de riscos entre os sectores público, privado e associativo, sobretudo em investimentos críticos pela sua dimensão ou pela sua natureza inovadora;*
- *Obtenção de economias de escala através da mobilização de recursos e competências que se complementam entre si;*
- *Consolidação de uma cultura institucional e organizacional baseada na confiança, no diálogo, na concertação de interesses e na cooperação, nomeadamente ao nível local;*
- *Maior possibilidade de disseminação de boas práticas, de emulação de bons exemplos e de ações de benchmarking.*

Também alguns dos obstáculos e aspetos negativos estão já identificados:

- *Disponibilidade e capacidade bastante díspares por parte das várias entidades para se envolverem em soluções inovadoras deste tipo;*
- *Desproporção entre o esforço inerente à construção de parcerias e de estruturas em rede, os objetivos visados e os resultados obtidos;*
- *Natureza oportunista de algumas das parcerias e estruturas em rede, constituídas apenas para dar resposta a requisitos formais de candidatura e avaliação de projetos;*
- *Dificuldade de gestão sustentável de soluções de governança em contextos marcados pela persistência de culturas institucionais e organizacionais*

centralizadas, verticalizadas e setorializadas e pelo envolvimento de atores com poderes e motivações por vezes excessivamente desiguais.

Na sua aplicação prática, o potencial desenvolvimentista dos PDM terá sido influenciado mais pelos aspetos negativos enumerados do que pelos positivos. Os “30 milhões de pessoas no Portugal dos PDM” (Viana 2001) será um sintoma incontornável, resultante, não tanto da legislação diretamente relacionada com o ordenamento do território, mas induzido pelas sucessivas leis de finanças locais, atual incluída, ao assentarem a possibilidade de cobrança de receitas municipais no crescimento imobiliário, fazendo com que a concorrência entre câmaras se concretizasse pela via da captação de construção habitacional.

Não se poderá dizer que a questão não estivesse há muito identificada e com propostas de solução:

De facto, é necessário encontrar uma outra lógica de financiamento autárquico. As nossas três principais fontes de recursos financeiros são, para além do Orçamento de Estado, as licenças de obras e loteamentos, a sisa e a contribuição autárquica, que evoluem na razão direta do volume de betão armado... Uma solução seria as autarquias poderem usufruir dos impostos diretos – IRS, IRC e IVA. (José Augusto Carvalho in Forum Ambiente – março de 1995, à altura responsável pelo ambiente na Associação Nacional de Municípios Portugueses e presidente da CM de Torres Vedras; posteriormente Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território dos XIII e XIV Governos Constitucionais).

A própria CCR-LVT (1999, pg.111)³⁷, reconhecia a necessidade *de evitar a dependência dos municípios de receitas fundiárias e imobiliárias que têm efeitos perversos na qualidade urbana e do ordenamento do território; (...).* No entanto, em 2001 Viana refere que autarquias como Sintra, Cascais, Faro, garantem mais de um terço das suas receitas via impostos sobre a habitação.

Terão desde a altura ocorrido mudanças: nova LFL (2007), a sisa substituída pelo imposto sobre transações (IMT) a contribuição autárquica pelo imposto municipal sobre imóveis

³⁷ Plano Estratégico de Lisboa Oeste Vale do Tejo: 2000-2010

(IMI), não resultando, todavia, daí qualquer paradigmática alteração (anexoXVIII): estudos por nós realizados, tendo por base as prestações de contas (2006 a 2008) das CM da RLVT revelaram uma dependência das receitas (anexoXIII) relativamente ao “imobiliário”³⁸ superior a 40% em 19 CM, havendo a registar um máximo de 62% pela CM Cascais em 2007 numa média da Região de 41%.

Esta breve análise a partir de informação relativa à execução orçamental da receita (prestação de contas), leva-nos a questionar a sustentabilidade dos territórios e da instituição Município face à dependência relativamente a um setor, particularmente exposto às flutuações da economia e do mercado financeiro, o qual, por sua vez, deverá muito da sua dimensão ao modelo de desenvolvimento local definido pelo próprio Município. Estará, por ventura, encontrada uma “ponta” da designada “bolha imobiliária”, cujo exemplo mais próximo virá de Espanha onde o imposto municipal mais importante é o Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) (Padinello, 2008)³⁹.

Atendendo ao ordenamento territorial realizado (e sentido) principalmente nos centros urbanos, com o despovoamento e abandono do parque habitacional instalado no centro, a favor do construído em periferias, em nossa opinião, deliberadamente parcas em espaços sociais, não podemos deixar de nos questionar sobre o que terá sido mais determinante para o *desordenamento do território*⁴⁰ obtido: a legislação que está diretamente afeta ao planeamento do território ou as leis de finanças locais e a estrutura de financiamento municipal aí determinada?

A consciência da situação e a busca de um “desenvolvimento sustentável” dos territórios levou a ajustamentos legislativos e a um outro olhar sobre os PDM por parte dos municípios (anexoXIX) no entanto, o estrago será irreversível, contribuindo a estrutura de financiamento municipal para a “dupla fraqueza” do *ordenamento do território no contexto das política públicas* em Portugal referenciada por Ferrão (2011, pg.25).

³⁸ Agregado construído a partir da receita cobrada em IMI, IMT, licenciamentos e loteamentos e obras

³⁹ La Financiación Local En España: Radiografía Del Presente y Propuestas De Futuro

⁴⁰ Na opinião de diversos autores (Ferrão, 2011)

A solução estaria (como muitos advogam), na (“difícil”) mudança estrutural do financiamento das CM e na substituição das atuais fontes de receita, por maior participação direta dos municípios no IRS, IRC e IVA, cobrados no território, acompanhado de alguma autonomia fiscal na fixação de taxas (introduzindo, assim, mais competitividade fiscal entre territórios, maior adequação da carga fiscal ao local) e de regimes compensatórios para os municípios mais desfavorecidos.

Paradoxalmente, na realidade, apesar do “anseio” generalizado de urbanização, nem todas as CM da RLVT o alcançam, registando-se uma clara distinção entre as urbanas litorais e as rurais interiores, tal como registamos uma natural relação entre receita de “imobiliário” e a densidade populacional vendo-se as menos “afortunadas”, mais dependentes das transferências do OE, (anexo XIV) cuja base de financiamento são IRS, IRC e o IVA cobrados a nível nacional. A periferia habitacional nova beneficia assim com o despovoamento dos interiores do país e das cidades.

Sendo o financiamento das câmaras municipais uma das chaves interpretativas do planeamento territorial realizado, consideramos que o resultado obtido só é possível pelo facto da mais elementar segregação de funções não ser assegurada para o “recurso/produto” território: planeamento, aprovação, licenciamento, fiscalização e “cobrança” da receita associada são na nossa perspetiva funções perigosamente concentradas numa única entidade cujo objetivo é o desenvolvimento local de base territorial. Está em causa o desenvolvimento sustentável, potencialmente refém do financiamento municipal, de uma democracia representativa local pouco participada e por ventura, de interesses menos públicos (como entendido pela *public choice*). Para Morgado (2003, pg.75) os *PDM pertencem àquela classe de regulamentos onde «o plano é rígido mas a prática é mole», já que são abertos ao poder discricionário do autarca. Este, detendo tamanho poder, pode retirar benefícios das alterações dos planos de pormenor, autorizando construções e loteamentos.*

Da relação estabelecida entre, ordenamento do território, competências municipais, financiamento autárquico municipal e uma democracia representativa dependente de votações quadrienais, não resultará o enquadramento mais propício para políticas de desenvolvimento sustentável (por definição) com uma visão de longo prazo. Afigura-se-nos mesmo que o sistema democrático autárquico, descentralizado e com determinado grau de autonomia, centrado no exercício do voto, que frequentemente tem como

resultado reeleições fundadas na “obra feita” (dependente da ocorrência de recursos financeiros), tem intrínsecas responsabilidades nos modelos de desenvolvimento, baseados na construção habitacional, gerando dependência financeira cíclica para acorrer a despesa corrente e à infraestruturização municipal.

Esta infraestruturização também incentivada por financiamentos comunitários (pouco preocupados mesmo no plano regulamentar com sustentabilidades futuras dos investimentos) e bancários (beneficiados por numerosas exceções legais aos limites de endividamento das câmaras), encontra no comportamento da despesa em investimento um paradigmático reflexo, com aumentos significativos em momentos imediatamente anteriores a atos eleitorais, e antecidos de entrada de receita de capital (formada por financiamentos comunitários e empréstimos de longo prazo) com queda em momento imediatamente posterior⁴¹. Este incremento de investimento, cujo carácter reprodutivo em termos sociais e económicos não avaliámos, terá como reverso um duplo impacto na sustentabilidade (pelo menos) orçamental a longo prazo:

- na cobertura do serviço da dívida resultante do endividamento;
- na manutenção e funcionamento dos investimentos (impacto ao nível orçamental corrente: mais pessoal, mais contratação de serviços de manutenção, mais despesas gerais).

Da nossa experiência e pesquisa não retirámos qualquer estudo prévio, relativo à sustentabilidade de um qualquer investimento camarário, demonstrativo da capacidade de endividamento (no caso financiamento por crédito bancário), impactos orçamentais futuros ou qualquer estudo de viabilidade económica (os regulamentos de financiamento comunitário não o exigiam). Esta ausência de visão de projeto para lá da simples adjudicação da execução, traduz-se em última linha e objetivamente, na incapacidade de pagamento e consequentes aumentos de *stock* de dívida, gerando pressões que têm eco num (ilusório) ciclo de sucessivos orçamentos, com receita inscrita que (sabe-se à partida) não ocorrerá, sendo estes próprios orçamentos, e por essa via, geradores de mais dívida.

⁴¹ Estudo realizado (1997), com base na despesa de investimento realizada: 1985-1994 e receita cobrada: 1990-1994; prestações de contas das CM da RLVT e dados divulgados pela CCDR; subsequente acompanhamento sobre as mesmas variáveis.

Pese embora, a introdução pelo POCAL de restrições ao cálculo da receita, as regras previsionais (abordadas) são “naturalmente” contornadas: *para fazer despesa, a receita é empolada, sobretudo as receitas extraordinárias, como a venda de terrenos que depois não se concretiza, ou pelo menos pelo montante inscrito* (Rio, in Público 9/6/2012), num claro aproveitamento das lacunas das regras.

O empolamento referido tem como objetivo acolher do lado orçamental da despesa a dívida, o serviço da dívida bancária e dotação que faça face a gastos com pessoal, funcionamento da estrutura e investimento. Recorremos ao estudo realizado em 2010 com base nas prestações de contas das CM (2006 a 2008) da RLVT (anexo XV) revelador de um peso médio de 35% da dívida de curto prazo relativamente à receita cobrada (dados de 2008) em que nove CM registam níveis superiores a 50%.

Como elementos ilustrativos referenciaremos dois casos extremos em polos opostos (dados base da prestação de contas de 2008):

CM da Nazaré:

dívida de curto prazo: 135% da receita cobrada;
 execução da receita: 38% da prevista em orçamento;
 despesa comprometida: 96% da prevista (a 4% da receita orçada).

CM de Vila Franca de Xira:

dívida de curto prazo: 6% da receita cobrada;
 execução da receita: 87% da prevista em orçamento;
 despesa comprometida: 84% da prevista (a 16% da receita orçada).

Mais do que as evidentes diferenças, relevamos o menor valor relativo da despesa comprometida face à execução da receita (no caso da CM Vila Franca de Xira), a ocorrência sistemática deste facto, resultante de um orçamento realista e continuada gestão no decurso da execução orçamental, são condições necessárias de sustentabilidade.

Os valores relativos médios do que consideramos despesa fixa darão uma ideia das dificuldades de sustentabilidade sentidas por algumas CM da RLVT (prestações de contas de 2008):

- Dívida de curto prazo: 35% da receita cobrada
- Pessoal: 33% da despesa executada (detalhe: anexo XVI)
- Serviço da dívida: 5% da despesa executada

Tendo em consideração que, por regra, a despesa paga corresponde à receita cobrada, o espaço deixado ao investimento (detalhe: anexo XVII), a aquisições necessárias ao funcionamento e transferências para freguesias e associações, rondará os 30% de receita cobrada o que, deixa uma baixa, ou nula, margem de manobra orçamental restringindo a capacidade de intervenção dos executivos, com as consequências já acima afloradas. Seguindo, embora outra linha retomámos aqui a questão, com o intuito de enfatizar um ciclo de sentido difícil de determinar, nem sempre virtuoso, do qual fazem parte:

- Democracia local
- Financiamento municipal
- Desenvolvimento territorial

O relacionamento entre estes pontos, a dimensão e as áreas de intercessão, são de geometria variável, consequência de inúmeras variáveis e condicionantes (virtualmente impossíveis de identificar na sua totalidade). Este alargado ângulo de abordagem será demonstrativo do potencial, na nossa ótica, da imprescindibilidade, das prestações de contas enquanto agregadoras de informação e instrumentos indispensáveis a uma visão, em perspetiva, simultaneamente, alargada e detalhada, necessária a grandes e pequenos projetos de desenvolvimento.

Paradoxalmente à existência de uma forte ligação efetiva, permanente e quotidiana, que nos parece ter ficado ilustrada, entre ordenamento e desenvolvimento do território, democracia local e finanças públicas locais, não percecionámos (em pesquisa) que tal ocorra, na mesma dimensão e intensidade, em sede de planeamento estratégico. Serão raros os planos estratégicos, regionais e locais que incorporem desde o início da sua conceção a vertente financeira/orçamental inerente à sua concretização e gestão do território, surgindo em fases avançadas do processo de planeamento, não “participando” na decisão, e apenas enquanto esboço geral de financiamento de projetos/atividades/investimentos. Sem reflexo evidente em orçamentos, omitindo uma projeção clara de sustentabilidade ou, de forma mais ambiciosa, auto-sustentabilidade (à semelhança dos indispensáveis estudos de viabilidade económica do setor privado), os planos traduzem-se em pesados diagnósticos e cartas de intenções, cuja concretização resultados e avaliação são difíceis de encontrar, não sendo por falta de instrumentos de gestão que a ligação planeamento-execução-avaliação não é estabelecida de modo generalizado.

O surgimento do *balanced scorecard* (BSC) em 1996 (Kaplan, Robert S.; Norton, David P., *The Balanced Scorecard: Translating Strategy Into Action*) e a adoção por parte do setor público (para o qual não estaria inicialmente vocacionado), possibilita a utilização de *uma ferramenta de gestão estratégica e de alinhamento organizacional que acompanha todas as fases do ciclo de gestão das organizações (...)* (Azevedo, *et al* 2010, pg.112). A preocupação central é a de ligar estratégico e operacional como forma de aumentar o sucesso na concretização dos planos estratégicos, assim sendo, teríamos uma importante lacuna preenchida.

Esta nova abordagem, focalizada em atingir resultados e avaliar desempenho, passa pela formulação das iniciativas, indicadores e metas em sede de planeamento, o que obriga a uma utilização em contínuo de todos os tradicionais instrumentos de gestão, de uma forma integrada. Um dos (quatro) fatores de insucesso na execução de uma estratégia é segundo Norton (citado por Marques, 2011)⁴² a falta de ligação do orçamento à estratégia, ou seja, transpondo para a nossa abordagem, na prática teremos o principal instrumento operacional financeiro sem previsão de recursos e sua concreta aplicação para a execução do estrategicamente planeado.

Na nossa perspetiva encontra-se o POCAL capacitado, através das estruturas de plano integrantes da prestação de contas (PPI), para acolher novas metodologias de gestão como o BSC referenciado ou, eventualmente em complemento a este, as metodologias de gestão de projetos identificadas e desenvolvidas no PMOBok (Project Management Body of Knowledge). Estas possíveis novas abordagens gestionárias, mais do que tematização *benchmarking* são práticas, possíveis no atual novo quadro de instrumentos contabilísticos e de gestão, dos quais emerge a prestação de contas, enquanto documento de dupla condição: informativo-histórico e planeador-gestor.

⁴² **“Menos de 10% das estratégias formuladas são eficazmente executadas”**

Porque é que falha a execução da estratégia?

- . 95% dos colaboradores não compreendem a estratégia;
- . 70% das empresas não tem incentivos da gestão intermédia
- . 60% das empresas não liga o orçamento à estratégia;
- . 85% dos executivos discute estratégia menos de uma hora/mês

4.4 *MARKETING* DE TERRITÓRIOS

Assumindo a prestação de contas um formato comunicacional de âmbito alargado, encontra-se implícita, a transmissão de uma imagem. Esta formulação remete-nos para o paradigma associado à comunicação das organizações.

De facto, a aproximação aos padrões e práticas de gestão privados, por parte do setor público é feita também com a introdução de conceções associadas à comunicação e *marketing* empresarial. Expresso de diversas formas, de acordo com os subsectores, e atingindo objetivos diversos do setor privado (Chapman e Cowdell, 1998), o sinal mais visível para o cidadão, do surgimento do *marketing* no setor público terá sido a proliferação de logotipos associados aos diversos organismos. Terá a aplicação de técnicas de *marketing* pelo setor público, a mesma primeira motivação do privado: comunicar. Não sendo o mesmo o objetivo final: lucro no setor privado, servir a sociedade no público. A questão poder-se-á colocar sobre o que leva organismos monopolistas (por definição) a enveredarem por práticas associadas ao *marketing* e a preocuparem-se com a imagem transmitida para a sociedade? Não será nosso objetivo responder a esta questão, todavia, parece-nos importante como referencial para a compreensão das diferenças entre público e privado nesta matéria.

Desde logo, o *marketing* é entendido no plano comunicacional interno. Para Chapman e Cowdell (1998), dadas as obvias dificuldades na mudança, para a *gestão*, do sector público, para que esta seja efetiva, há a necessidade de integrar o *marketing*, de forma bem sucedida, na estratégia organizacional, enquanto cultura. Ainda, segundo os mesmos autores, no plano externo, mantem-se que o *marketing* no sector público representará um melhor entendimento, ético e democrático, da responsabilidade social e das suas funções. Desta formulação resulta que o Estado saído da *nova governação*, terá de ser comunicador eficaz: interno para a organização, externo para a sociedade.

Esta comunicação far-se-á com base na necessidade de distinguir as organizações públicas: seja qual for o público alvo, deverão ser facilmente identificados e associados organismos, missão, objetivos, funções e serviços, pese embora as diferentes perspetivas de cada entidade (Chapman e Cowdell, 1998). Neste plano, o *marketing* cumprirá a sua função de diferenciar, desde logo o próprio Estado, deixando de ser visto como uma

massa orgânica informe e homogênea para ser entendido como setor, composto por entidades diferentes, quer nos objetivos quer na capacidade de gestão e prestação de serviços.

Assim, a competição subjacente à ideia de *marketing*, trava-se ao nível da diferenciação entre organismos (serviços), na imagem perante os cidadãos (mercado), e perante o próprio Estado na captação dos recursos orçamentais em repartição (Azevedo, *et al* 2010). A nível de municípios, não estará apenas em causa a diferenciação dos serviços prestados (alinhados com o quadro de atribuições e competências) mas mais a qualidade com que são prestados, no intuito de tornar atrativo o território onde são operados, demonstrando-o competitivo. Esta parece-nos uma consequência natural dos processos de descentralização, autonomização e crescente responsabilidade dos municípios sobre os seus territórios.

Há hoje *a preocupação das administrações locais e regionais em integrar o marketing nos seus processos administrativos* (Azevedo, *et al*, 2010, pg.25) surgindo o *marketing territorial como um processo de gestão territorial e de descentralização de poder e busca de desenvolvimento local, assumindo-se como integrador das vantagens competitivas do lugar com o seu desenvolvimento socioeconómico e territorial (...) sendo um dos elementos fundamentais do planeamento estratégico das cidades e dos territórios que partindo das especificidades de um local, o projetam e integram nos espaços globais para que está mais vocacionado, promovendo a sua afirmação e desenvolvimento* (Cidrais 1998, pg.15), tendo como objetivo final *o aumento da atratividade e o desenvolvimento de uma imagem positiva da cidade [território]* (Azevedo, *et al*, 2010, pg.46), numa clara exibição de vantagens competitivas. A imagem positiva difundida pelo *marketing* é construída a partir de uma base sólida que radicada nos seus elementos identitários (Azevedo, *et al*, 2010), verdadeiros e em tradução clara da realidade presente, criando uma marca para o território fazendo o território distinto e único (identidade).

Mais contundentemente se declara que *a questão da imagem durante muito tempo dominou a cena do marketing territorial, sendo apenas um aspeto entre muitos outros da teoria do marketing. Questão esta que inspirou todas as formas que permitiram aos charlatões da comunicação vampirizar, ao mesmo tempo o ego dos eleitos e os orçamentos dos municípios: «Uma bela campanha, Senhor Presidente, e a sua cidade ficará mudada!»*. Metaforicamente Noisette e Vallérugo (1996, pg. 215) transmitem

assim a ideia de que o *marketing* dos territórios não se resume à imagem saída de campanhas, pese embora a sua eventual indispensabilidade, esta deverá ter correspondência efetiva nos “produtos e serviços” propostos e fornecidos. Desta forma, a imagem a ser passada para os públicos-alvo e a perceção que se deseja que tenham do território terá de ser devidamente suportada.

De forma mais ou menos estratégica, mais ou menos consistente, é a Câmara Municipal quem assume a representatividade do território fazendo da marca Município a marca Território: imagens, logotipos, *slogans* surgem em função do território e da imagem que se quer transmitir deste, e simultaneamente do Município, numa difícil destrição, no plano comunicacional, entre a instituição e o seu objeto (fig.2).



fig.2- logotipos - câmaras e territórios
 fonte: sites municipais (Mafra, Oeiras, Cadaval, Bombarral)

Numa outra perspetiva, não podemos deixar de ter presente que, *a visão tendencialmente autárquica das políticas de desenvolvimento endógeno é substituída por uma postura em que a relação local-global ocupa uma posição central; as diversas comunidades territoriais são agora encaradas como uma das muitas peças de um puzzle complexo e em permanente mudança, e no seio do qual é necessário competir, negociar, cooperar.* (Ferrão J.; Henriques B.; Oliveira N., 1994). Neste novo contexto, sendo *a competitividade territorial a capacidade de uma dada comunidade territorial para assegurar as condições económicas do seu desenvolvimento sustentado* (Azevedo, et al, 2010, pg.34), esta terá de ser assumida, pelos representantes do território, não apenas no quadro regional, ou mesmo nacional, mas no plano global (surgido das novas formas e tecnologias de comunicação). Medir-se-á a competitividade entre territórios pela

capacidade de atrair e/ou fixar o melhor investimento⁴³ e com ele o correspondente capital-humano, projetando um ciclo virtuoso, a partir do crescimento e sustentabilidade do território e da instituição Município.

A competitividade por via da atratividade e fixação do investimento terá de lidar com fenómenos relativamente recentes como a mobilidade de capitais a um nível global e nunca antes atingido. Sendo cada vez mais financeiro e menos económico na sua racionalidade (para responder a agentes, fundos e acionistas, mais preocupados com o retorno), *o investimento é que irá ditar o que se produz, quem produz e onde se produz, podendo, hoje, este ser acionado e transferido em segundos por meio de um simples botão, on line, para outro qualquer negócio ou lugar; pelo que passou a ser cada vez mais verdadeira a afirmação que o dinheiro não conhece fronteiras* (Tavares, 2004, pg.6).

Desta forma, o *marketing* territorial adquirirá maior importância neste contexto de forte concorrência entre territórios pelo melhor investimento, a globalização transformou o âmbito e alcance das vantagens competitivas locais: de facto, a concorrência já não se faz ao nível da região, nem do país, mas de globo (com a deslocação de capitais de ocidente para oriente e o seu regresso em forma de consumo). A fórmula *agir local pensar global*, remete-nos para a ideia de competitividade entre diversos níveis territoriais (região, nação, país, União de Estados), em que a competitividade de cada nível se faz a partir do somatório das “competitividades locais”.

Não se fará a atratividade e competitividade de um território apenas pela componente pública local, eventualmente com peso em decréscimo por contra partida do setor privado, no entanto, é unanime entre os autores (Ferreira; Ferrão; Cidrais; Azevedo), que a liderança dos processos e a responsabilidade do planeamento e coordenação cabe à governação local. Nesta medida, a concorrência por via da exposição das vantagens competitivas locais, faz recair mais responsabilidade sobre a imagem do Município-território. É para nós relevante o papel (mais do que informativo) comunicador e “construtor de imagem” da prestação de contas, cuja amplificação pela divulgação global

⁴³ Consideramos como tal o de génese sustentável alinhado com a estratégia municipal para o território, inovador e qualificado.

em *site*, torna substantiva enquanto peça encaixável no *marketing* e comunicação municipal e por esta via do território.

Mesmo que omissa das estratégias de *marketing* (para as quais objetivamente não foi talhada) a prestação de contas (divulgada ou não) tem impacto na imagem municipal. Desde logo, considerando a coincidência entre os públicos do *marketing* do município e da prestação de contas:

- Interno ao Município: funcionários, dirigentes e eleitos;
- Interno ao território e externo à organização: eleitores, residentes, trabalhadores e agentes económicos do Concelho;
- Externo ao território: institucionais, agentes económicos (investidores e capital humano).

Para além da colocação em *site*, a dimensão global da prestação de contas advém, (como referido) da apresentação em reporte standardizado, com importante grau de universalidade (conferido pela utilização de normas contabilísticas internacionalmente aceites). Nesta medida, afigura-se-nos que independentemente dos resultados económico-financeiros expressos, as prestações de contas poderão revelar de forma objetiva, uma postura institucional por parte da CM o que deverá ser estrategicamente pretendido para a imagem Município-território. Entendemos que o acima referenciado facto da comunicação vir enquadrada por um documento com as características da prestação de contas, reforça, mesmo que indiretamente, potenciais vantagens competitivas do território, transmitidas pela via institucional:

- Credibilidade;
- Estabilidade;
- Diferenciação;
- Estratégia e concretização.

Esta “reinvenção” do papel das prestações de contas, enquanto peças de elevado potencial de *marketing* e comunicação das CM, sugere que devem ser objeto de novas e particulares atenções quanto à qualidade da informação e imagem transmitidas, neste particular cremos que poderão ser desenvolvidos colateralmente, processos motivacionais

internos, conducentes a melhorias na gestão e na qualidade da própria prestação de contas.

A incursão pelo *marketing* territorial com as prestações de contas resulta do nosso entendimento de que independentemente da inclusão, ou não, nas estratégias de comunicação municipais em lugar de relevo, o “produto” prestação de contas apresentado, no mero cumprimento do dever publicidade, é mesmo que não conscientemente, uma ação de *marketing* e comunicação, perdurando por essa via a imagem transmitida. Como reforço desta posição não podemos deixar ainda de referir, neste espaço, a abordagem (a baixo retomada), realizada, de forma aleatória, a algumas “prestações de contas” de governos locais fora do espaço nacional (Barcelona, Londres, Lyon, Porto Alegre, Denver, Copenhaga), cuja preocupação comunicacional, apesar exercida distinto alcance é, para nós, uma evidência comum aos reportes.

4.5 TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

Não tendo sido até aqui objeto de abordagem específica, as tecnologias de informação e comunicação (TIC) encontram-se latentes em todo o âmbito do trabalho, sendo basilares à atual prestação de contas, estão presentes em todo o processo. A própria dimensão e desenvolvimento atingidos pela contabilidade e concretização ao nível da prestação, só foi possível pelo desenvolvimento das TIC: a sua não utilização é uma evidente impossibilidade. Convirá desde logo sublinhar a rápida e aparentemente imparável evolução do *hardware*, designadamente quanto à capacidade de memória, bem como dos sistemas operativos e das aplicações que o integram, (Veiga, 2004), o que terá possibilitado uma também rápida e aparentemente, imparável evolução na oferta de “ferramentas” (*software*) e a consequente contínua abertura de possibilidades.

Desta forma, o papel das TIC nas contas das CM está longe de ser instrumental passivo (e muitas vezes longe de ser pacífico): todo o processo contabilístico e de prestação de contas é fortemente influenciado pelo produtos TIC adotados e pela forma e capacidade na sua utilização por parte de técnicos, funcionários e gestores públicos.

Enquanto ponto aglutinador de informação económico financeira, a prestação de contas encontra-se inteiramente dependente dos processos (se) definidos e da confluência para a contabilidade da informação associada, cuja velocidade e processamento, em tempo, depende do grau de penetração/utilização do *hardware* e do *software* na organização CM. Esta formulação, só por si, remete-nos para as condições comunicacionais (em rede), mas sobre tudo, para as condições organizacionais, potencialmente reflexivas na fiabilidade e capacidade de divulgação das prestações de contas. Pode a introdução das TIC induzir reorganização (Veiga 2004), mas não serão estas a determina-la ou a impô-la de facto.

A generalidade das atividades municipais encontram-se identificadas e passíveis de serem tipificadas em processos, o que permitirá estabelecer uma padronização informática e a partir daí a construção modular de aplicações/soluções para o processamento de informação originada na execução quotidiana dos próprios processos. Esta construção por módulos dedicados a cada função municipal (financeira, recursos humanos, gestão de património aprovisionamento, tesouraria, urbanismo, planeamento, provisão de bens e serviços.), constitui um sistema de informação e gestão ou ERP (enterprise resource planning), integrado de forma consistente em sistemas de gestão de bases de dados (SGBD), comum aos diversos módulos, permitindo a consistência da informação utilizada pelas diversas áreas da organização, possibilitando a consulta integrada de outras aplicações sobre a mesma base de dados (Martins A., 2008), sendo a informação facilmente exportável para uma universal folha de cálculo *excel*, ampliando desta forma o seu potencial de utilização. Neste sistema modular convirá referir a centralidade atribuída ao módulo “contabilidade” (mormente a partir da introdução do POCAL), enquanto integrador da informação decorrente das diversas atividades autárquicas, e de suporte à gestão: o investimento feito neste sistema, a capacidade de o gerir e dele tirar partido são fatores importantes no resultado final de prestação de contas.

É pois, em contexto de profunda mudança que um tanto paradigmaticamente, foi deixado ao setor privado, em concorrência, a resolução do “problema” do *software* autárquico para o POCAL. Não obstante, o mercado do *software* municipal ficou na quase totalidade atribuído a duas empresas (AIRC e Medidata), tendo sido desenvolvidas aplicações standardizadas que ocuparam a quase totalidade das CM, relegando as concebidas “à medida” para uma quota residual (temática retomada mais à frente). Consequentemente, a

generalidade dos municípios, mediante a opção informática tomada, realizou limitadas parametrizações adaptativas à sua realidade, a partir das aplicações *standard*, e em função do módulo central de contabilidade.

Pese embora, em menor grau (comparativamente à opção por soluções “à medida”), nas aplicações *standard*, deve ser dada atenção à dependência dos serviços municipais relativamente às empresas fornecedoras, por ventura, pouco flexíveis a alterações do produto fornecido, no sentido de satisfazerem especificidades ou mesmo corrigir erros; sendo de difícil concretização hipotéticas mudanças de fornecedor, dado os custos e riscos operacionais associados, agravado pelo facto do leque de potenciais fornecedores ser muito restrito.

Num outro plano, em 2004, Veiga referenciava a existência de estudos, salientando os da Universidade do Minho, que mostravam a existência de muitas Câmaras Municipais que não dispunham de um sítio na *internet*. Do estudo associado a este trabalho de projeto foi-nos possível constatar que todas as CM da RLVT possuem sítio próprio, no qual reservam espaço à divulgação da prestação de contas (anexo I).

Este ponto de pormenor afigura-se-nos ser a atual necessária base para uma democracia participativa ao nível local. Por um lado, pela divulgação da informação enquanto primeiro e mais importante passo para legitimar a participação (Bilhim 2004 em referência à escala de Sherry R. Arnstein – 1969), por outro, pelas possibilidades que as TIC proporcionam introduzindo novas dinâmicas, quer pela velocidade da transmissão da informação quer pela possibilidade de *feed-back*, alterando o potencial da relação município-CM. Será, por ventura este o aspeto básico mais importante: a substituição da prestação de contas fixada em edital, pela prestação de contas em plataforma comunicacional global. Será uma democracia eletrónica em que *o que está em causa é um vasto conjunto de novas formas de participação que, em muitas circunstâncias, exige profundas adaptações na forma como são concebidas as relações governo-cidadãos* (Alves e Moreira 2004, pg.56) e eventualmente a reformulação estratégica da própria organização. Dirigir-nos-emos para uma democracia participativa baseada em conceitos e práticas de *e-government*, cujo fator local, sendo determinado pelo nível político de proximidade e pela abrangência das atribuições municipais levaram ao desenvolvimento de um *local-e-government*.

Para Gouveia (2004, pg.21) *o alvo do e-government não deve ser as tecnologias de informação e comunicação, mas sim o seu uso, que combinado com mudanças organizacionais e novas competências, melhora a prestação de serviços públicos, as políticas públicas e o próprio exercício da democracia, configurando o verdadeiro sentido do e-government*. Haverá no e-government três áreas de intervenção, e-administração; e-cidadãos e e-serviços; e-sociedade ou e-participação, destacando nesta última área, três tipos (segundo as Nações Unidas e referenciadas por Gouveia, 2004):

- *e-informação*: oferta de informação de base eletrónica sobre políticas, programas, orçamentos, leis, regulamentos e outros assuntos de interesse público;
- *e-acesso*: conjunto de mecanismos e ferramentas para acesso à informação, que inclui a participação em discussões e a submissão voluntária de propostas, petições e defesa de pontos de vista;
- *e-decisão*: a aceitação por parte do poder político da opinião de participação dos cidadãos para a tomada de decisão e a obtenção da reação pública a determinadas ações e assuntos.

Este quadro concetual importante, só terá significado se encontrar respaldo em generalizada infraestruturação e capacitação da sociedade. Pelo menos à luz das estatísticas nacionais a relação da população com as TIC apresenta-se, com um potencial instalado significativo: segundo o Instituto Nacional de Estatística (INE), a nível nacional em 2011, *64% dos agregados domésticos dispõem de acesso a computador em casa e 58% têm acesso à Internet. Entre estes, 98% (57% do total de agregados) dispõem de Internet em banda larga. No mesmo período, 58% dos indivíduos entre os 16 e os 74 anos utilizam computador, 55% acedem à Internet (...)*⁴⁴.

Relevante para a obtenção de uma imagem mais próxima da “capacidade instalada” no território será a observação da evolução e grau de penetração da *internet*, a partir do quadro XIII, o qual apresenta índices relativos e de crescimento, superiores da RLVT à média do Continente.

⁴⁴ “Destaque” INE: 04 de novembro de 2011, pg.1

Quadro XIII – Penetração da internet (Continente e RLVT)

Proporção de agregados domésticos privados com pelo menos um indivíduo com idade entre 16 e 74 anos e com ligação à Internet em casa através de banda larga por Local de residência

(%)

	2011	2010	2009	2008	2007
Continente	56,6	50,3	46,1	39,3	30,3
Lisboa e Vale do Tejo	63,7	55,5	51,1	46,5	38,7

Fonte: INE, Inquérito à Utilização de Tecnologias de Informação e Comunicação pelas Famílias

Particularizando é ainda referenciado pelo INE, ser a Região de Lisboa (sub-regiões: Grande Lisboa e Península de Setúbal) a que apresenta uma maior distância face à referência nacional: 71% dos agregados residentes nesta região têm acesso a computador, 68% dispõem de acesso à Internet e 67% têm ligação em banda larga⁴⁵.

Reportamos ainda para este ponto do trabalho (como aflorado em capítulo anterior) a facilidade de acesso, a prestações de contas de governos locais, não nacionais, proporcionada pelas TIC:

Quadro XIV– Contas locais-globais (6 exemplos)

GOVERNO LOCAL	DOCUMENTO	ENDEREÇO
Greater London Authority	O Statement of Accounts 2011/12	http://www.london.gov.uk/who-runs-london/greater-london-authority/accounts-information
Ville de Lyon	Compte Administrative pour l'Exercice 2011	http://www.lyon.fr/page/vie-municipale/compte-administratif-2011/documents-budgetaires.html
Prefeitura de Porto Alegre	Balanço das Finanças Pública	http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smf/usu_doc/final_balanco_2011_site.pdf
City and County of Denver	Comprehensive Annual Financial Report, 2011	http://www.denvergov.org/finance/DenverDepartmentofFinance/FinancialReports/ComprehensiveAnnualFinancialReports/tabid/442875/Default.aspx
Ajuntament de Barcelona	Informació semestral	http://w110.bcn.cat/portal/site/Ajuntament/menuitem.38c1cee3a16e78f040f740f7a2ef8a0c/?vgnextoid=83387933959f9210VgnVCM10000074fea8c0RCRD&vgnextchannel=83387933959f9210VgnVCM10000074fea8c0RCRD&lang=ca_ES
København Kommune (1)	Forslag Til Budget 2013 (2)	http://www.kk.dk/PolitikOgIndflydelse/OekonomiOgBudget/Budgetter/2013/~media/57ACA2352F37418C9E238300FFD8922.ashx

(1) Município de Copenhaga

(2) Proposta de orçamento para 2013

A partir destes exemplos, não podemos, pois, deixar de assinalar a potencialidade da ligação *internet*-prestação de contas, para a democracia local, ao ser “oferecida” informação, que implicitamente, requererá participação, potenciada por uma crescente facilidade comunicacional, passível de ser estabelecida em duplo sentido. Esta aproximação, acrescentará pressão (exigência, profissionalismo) sobre a gestão e a

⁴⁵ “Destaque” INE: 04 de novembro de 2011, pg.2

elaboração da prestação de contas, sendo expectável que esta se traduza de facto num processo de melhoria de conteúdos, apresentação e comunicação.

Neste ponto, reforçando o fator TIC, como determinante para a atual Administração Pública, recuperamos a referência ao seu desenvolvimento como uma das sete “mega tendências” (Hood 1991) que levaram ao surgimento da NPM, dada a capacitação para apoiar a gestão e distribuição de bens e serviços públicos. No entanto, por outro lado, a NPM inequivocamente fez aumentar a complexidade política (Dunleavy, P., Margetts H., 2000), exigindo mais informação, onde *os crescentes níveis de uso da internet pelos governos (...) anunciam uma nova era para a administração pública, desafiando o [próprio] paradigma da NPM* (Dunleavy, P., Margetts H., 2000, pg.2).

5. O ESTUDO

5.1 PROBLEMÁTICA E HIPÓTESE

Como referido em introdução a problemática partiu, do facto de verificarmos que as prestações de contas das CM são apresentadas em *site* de forma distinta, pese embora, existir um referencial normalizado obrigatório, o que nos levou a admitir a possibilidade de estarem a ser divulgadas prestações de contas cujo conteúdo formal, diferindo do previsto, resulte em perda de informação e num afastamento da normalização pretendida, com consequências na utilização e mesmo utilidade da prestação de contas.

Assim estabelecemos como referencia, essencial ao estudo a alínea b), do nº2 do artigo 49º da Lei nº2/2007 de 15 de janeiro:

As autarquias locais, as respetivas associações e as entidades do sector empresarial local devem disponibilizar no respetivo sítio na Internet os documentos previsionais e de prestação de contas referidos na presente lei, nomeadamente: (...)

Os planos plurianuais de investimentos e os orçamentos, bem como os relatórios de gestão, os balanços e a demonstração de resultados, inclusivamente os consolidados, os

mapas de execução orçamental e os anexos às demonstrações financeiras, dos últimos dois anos; (...)

A partir deste ponto colocámos como questão de partida:

Qual o grau de cumprimento do dever⁴⁶ de publicidade da prestação de contas, por parte das CM da RLVT?

Sobre a qual formulámos a seguinte hipótese:

A generalidade das câmaras publicita as prestações de contas, embora de forma distinta e por ventura, em desacordo com a LFL.

5.2 UNIVERSO, BASE DO ESTUDO E OBJETIVOS ESPECÍFICOS

O universo em análise é constituído pelas prestações de contas de 2010, publicitada pelas CM da RLVT nos respetivos *sites* (anexo I), sendo a base do estudo coincidente com o universo. Este universo tem por base um território caracterizado pela sua heterogeneidade interna, (ilustrada no anexo XXI - *Lisboa e Vale do Tejo: Região de Municípios*), a qual julgamos não ser neutra quanto aos resultados do presente estudo.

A dispensa de utilização de amostra, optando por tratar o tema abrangendo o universo, tem por fundamento considerarmos a oportunidade de executar um estudo com capacidade de sustentar planos estratégicos e operacionais de ação sobre as câmaras da RLVT. Dada a dimensão do universo regional (52), face ao nacional (308), julgamos existir, no estudo algum potencial de amostragem relativamente ao país (abordagem não desenvolvida neste trabalho).

Em função do universo, são objetivos específicos do estudo:

- Conceber e testar o modelo analítico do conteúdo das prestações de contas.
- Analisar o cumprimento do dever de publicidade das prestações de contas do universo, através do modelo analítico concebido, determinando:
 - o grau de cumprimento de cada das prestações de contas;

⁴⁶ b) do nº2 do artigo 49º da Lei nº 2/2007 de 15 de janeiro

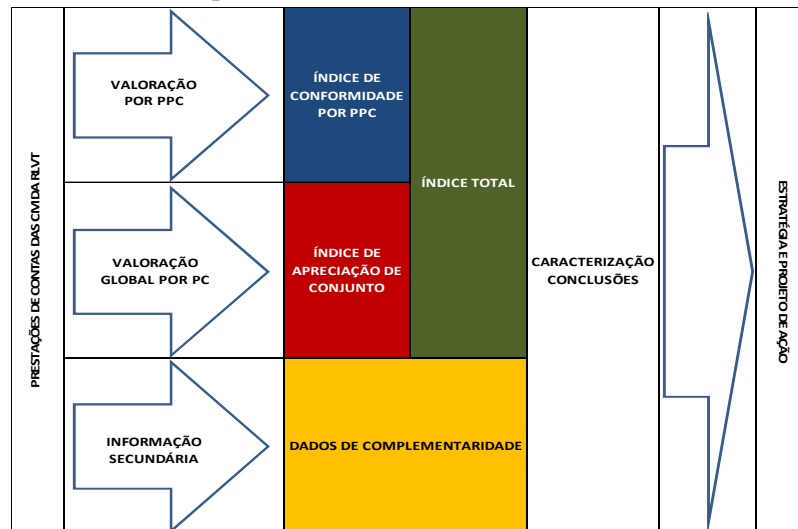
- o grau de cumprimento de cada elemento constitutivo da prestação de contas.
- Estabelecer um grau de apreciação da prestação de contas, como documento unificado comunicacional.

Considerando o estudo como base de um diagnóstico feito às prestações de contas apresentadas ao espaço público global, entendemo-lo com parte integrante fundamental de uma (hipotética) intervenção no universo, enquadrada institucionalmente nas atribuições das CCDR⁴⁷ em matéria de apoio técnico às autarquias, assumindo forma de projeto, à frente conceitualmente desenvolvido.

5.3 METODOLOGIA

O quadro XV ilustra esquematicamente a metodologia seguida na elaboração do estudo, iniciado com a obtenção de todos os documentos de prestação de contas, relativos a 2010 disponibilizados em *site*, pelas CM da RLVT (anexo I), seguindo-se a sua decomposição analítica por cada ponto da prestação de contas (PPC), conforme anexo IX.

Quadro XV – Arquitetura de estudo



fonte: conceção própria

⁴⁷ Alínea m), 5º da Portaria nº 528/2007 de 3 de abril

Assim, a execução do estudo teve por base uma recolha inicial, desde logo analítica, de dados, seguindo três vetores estruturantes do estudo:

- Valoração por PPC;
- Valoração de conjunto por prestação de contas (PC);
- Dados e informação secundária.

A concretização do objetivo valorativo dos vetores, *valoração por PPC* e *valoração de conjunto* é atingido com a utilização de escalas de *likert* adaptadas a cada uma das óticas de abordagem, sendo o tratamento de dados feito com recurso a modelos matriciais, a partir dos quais são produzidos índices analíticos destinados a definir o “posicionamento” das prestações de contas no conjunto da RLVT e de cada uma das PC.

A abordagem do vetor *informação secundária* resume-se à recolha direta de informação, no decurso do “manuseamento” das prestações de contas. Esta recolha tem por objetivo dar profundidade à visão obtida a partir do interior das PC dada pelos vetores *PPC* e *de conjunto*.

5.4 ANÁLISE POR PONTO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

CONCEÇÃO

A análise por ponto de prestação de contas (PPC) tem subjacente uma visão eminentemente técnica, justificando-se pela necessidade de levar ao utilizador-cidadão a informação a que tem direito por Lei, enquanto base *accountability*. Dito de outra forma, consideramos que as prestações de contas das CM, na sua forma eletrónica de divulgação, têm particular responsabilidade perante o universo (maioritariamente não especialista) que servem, devendo, por isso conter todas as referências previstas. Nesta perspetiva de princípio a “análise por PPC” seguiu a seguinte linha de concetual de trabalho:

- Identificação dos PPC, em abstrato, tendo como referencial o estabelecido em POCAL (anexo IX);
- Estabelecimento de escala *likert* - 0 a 5: graduação de conformidade tendo por referência o exigido para cada PPC no POCAL (quadro XVI);

- A escala adotada tem, nos seus elementos, duas componentes estruturais de análise:

Formal:

Apreciação da congruência com o referencial

Informativa:

Apreciação quanto à existência, leitura e coerência da informação do PPC (está fora do âmbito apreciar a “fiabilidade dos números”).

Quadro XVI – Construção de escala likert valorativa para os PPC

	COMPONENTE		Valoração
	Formal	Informativa	
inexistente	sem ocorrência	sem referência	0
inconformidade grave	com distorção da prevista	sem leitura	1
inconformidade e decorrente carência de informação	com distorção da prevista	em falta	2
conformidade com carência de informação	conforme prevista	em falta	3
conformidade com informação inconsistente	conforme prevista	divergente	4
conformidade e informação consistente	conforme prevista	sem divergência	5

- Análise do conteúdo de cada PPC, de cada prestação de contas recolhida em *site*, com atribuição de valor, definido em escala, (conceção de matriz);
- Valorização por prestação de contas, construção de índice analítico (total cumprimento do referencial POCAL – todos os PPC classificados como “conformidade e informação consistente”: índice 1);
- Análise na perspetiva da prestação de contas;
- Análise na perspetiva dos documentos (PPC).

Este modelo analítico poderia ser ainda objeto de introdução de fatores diferenciadores entre os PPC, de acordo com a importância relativa que fosse entendida para cada um deles. A atribuição de um coeficiente de ponderação a cada PPC em abstrato (considerando por exemplo que o balanço é mais importante do que a demonstração de resultados financeiros) é possível e eventualmente desejável em específicos contextos analíticos de acordo com os objetivos traçados. Para o objetivo do presente estudo, a introdução de fatores de ponderação afigura-se desaconselhada, na medida em que consideramos que a importância dada à informação dependerá do objetivo do seu utilizador, não sendo líquido que um valor agregado em balanço tenha mais importância, para o analista, do que outra informação especificada em qualquer outro ponto dos anexos às demonstrações financeiras.

DESENVOLVIMENTO

O anexo X apresenta a matriz que enquadra a recolha analítica de dados, sendo daí retirados para todo o processo analítico, dos quais destacamos os do quadro XVII, como potencial ponto de partida para análise:

Quadro XVII – Referencial PPC

VALORES FUNDAMENTAIS DE REFERÊNCIA		
Universo CM (1)	52	
PPC por PC (2)	68	
Valorativo máximo por PC	340	(2) X 5 (Vmax)
Valorativo máximo por PPC	260	(1) X 5 (Vmax)
PPC potencial do universo (3)	3536	(1) X (2)
Potencial máximo valorativo (4)	17680	(3) X 5 (Vmax)
Valorativo obtido (5)	8047	
Índice de cumprimento	0,46	(5) / (4)
Média por PC	155	(5) / (1)
Média por PPC	118	(5) / (2)

Com um universo de 52 CM potenciais produtoras e divulgadoras de PC e devendo cada uma destas ser constituída por 68 PPC, o total de PPC do universo é de 3.536 (correspondendo ao número de entradas).

O cumprimento integral de todos os PPC relativamente ao referencial POCAL propiciaria um máximo valorativo do universo de 17.680uv⁴⁸ (decorrente da atribuição da valoração máxima da escala *likert* adotada a todo o universo PPC: $5 \times 52 \times 68$)⁴⁹, sendo este o valor referencial (índice 1) para o estabelecimento de um “índice de cumprimento” do universo, ele próprio um referencial, enquanto índice médio, para cada prestação de contas em análise. No caso, o índice de cumprimento do universo é de 0,46 (valorativo obtido / máximo valorativo), ou seja, numa primeira leitura sobre o que está em análise, afirmaríamos que apenas 46% do potencial informativo das PC das CM da RLVT foi transmitido de acordo com n.º 2 do Artigo 49.º da Lei n.º 2/2007 de 15 de janeiro. No entanto, não é este o objetivo último do estudo: os valores médios oferecem uma importante referenciação, mas não uma caracterização.

⁴⁸ uv – unidades valorativas

⁴⁹ Máximo da escala *likert* X n.º de prestações de contas do universo X n.º de PPC

A abordagem por PPC, conforme definida, baseada numa matriz de dupla entrada (anexo X), permite duas perspetivas desenvolvidas:

- **PRESTAÇÃO DE CONTAS**
 - Com identificação das prestações de contas mais e menos concretizadas;
 - Com identificação das áreas mais e menos fortes com recurso a segmentação.
- **PPC**
 - Com identificação das incidências e eventuais padrões de erro;
 - Com identificação dos mais e menos conformes.

Note-se que o valor de referência do índice (no caso 17.680), variará de acordo com a dimensão das variáveis base do universo: número de prestações de contas e número de PPC.

PERSPETIVA PRESTAÇÃO DE CONTAS

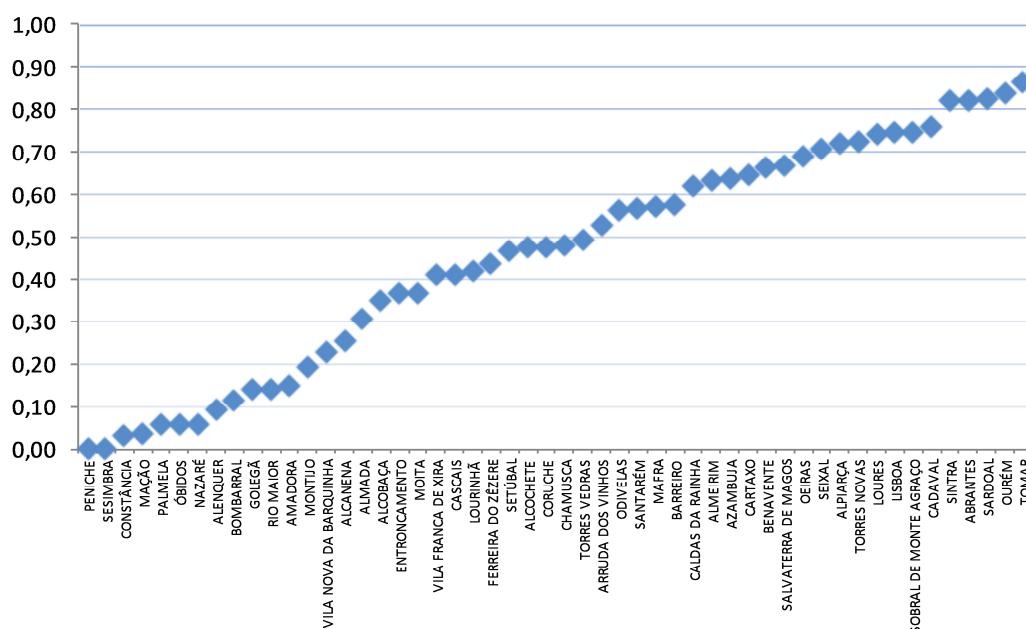
Classificando cada PPC sob os parâmetros atrás definidos torna-se possível valorar cada prestação de contas. Sendo a valoração máxima de 340 (5 x 68), e construído o índice a partir desse máximo (1). A concretização desta formulação possibilita apresentar um *ranking* de prestações de contas. Não está em objetivo encontrar a melhor prestação de contas, no entanto, esta seriação (quadro XVIII) afigura-se útil para exercícios de análise do universo, quer segmentada quer individualizada.

Quadro XVIII – Resumo da apreciação valorativa das prestações de contas

CÂMARAS MUNICIPAIS	Nº de PPC por valoração							valoração		índ.	
	0	1	2	3	4	5	T	uv	max		
TOMAR	0	0	2	20	1	45	68	293	340	0,86	
OURÉM	9	1	2	0	0	56	68	285	340	0,84	
SARDOAL	3	0	4	14	4	43	68	281	340	0,83	
SINTRA	3	0	3	18	1	43	68	279	340	0,82	
ABRANTES	4	0	0	18	5	41	68	279	340	0,82	
CADAVAL	4	1	2	25	2	34	68	258	340	0,76	
SOBRAL DE MONTE AGRAÇO	6	0	3	22	3	34	68	254	340	0,75	
USBOA	6	5	2	14	3	38	68	253	340	0,74	
LOURES	10	0	1	15	5	37	68	252	340	0,74	
TORRES NOVAS	7	0	4	21	5	31	68	246	340	0,72	
ALPIARÇA	10	0	6	3	21	28	68	245	340	0,72	
SEIXAL	6	1	5	21	9	26	68	240	340	0,71	
OEIRAS	10	0	5	18	4	31	68	235	340	0,69	
SALVATERRA DE MAGOS	14	1	2	15	3	33	68	227	340	0,67	
BENAVENTE	13	1	1	21	1	31	68	225	340	0,66	
CARTAXO	19	3	1	3	4	38	68	220	340	0,65	
AZAMBUJA	21	2	1	1	5	38	68	217	340	0,64	
ALMEIRIM	21	1	1	2	9	34	68	215	340	0,63	
CALDAS DA RAINHA	16	2	1	19	1	29	68	210	340	0,62	
BARREIRO	23	1	5	5	0	34	68	196	340	0,58	
MAFRA	24	1	2	7	1	33	68	195	340	0,57	
SANTARÉM	25	0	5	3	1	34	68	193	340	0,57	
ODIVELAS	16	2	4	24	0	22	68	192	340	0,56	
ARRUDA DOS VINHOS	23	1	1	17	4	22	68	180	340	0,53	
TORRES VEDRAS	29	0	2	9	3	25	68	168	340	0,49	
CHAMUSCA	27	0	4	14	2	21	68	163	340	0,48	
CORUCHE	25	2	1	21	0	19	68	162	340	0,48	
ALCOCHETE	28	2	6	3	7	22	68	161	340	0,47	
SETÚBAL	27	0	2	20	0	19	68	159	340	0,47	
FERREIRA DO ZÉZERE	35	2	1	3	0	27	68	148	340	0,44	
LOURINHÃ	35	0	4	5	0	24	68	143	340	0,42	
CASCAIS	25	12	1	12	0	18	68	140	340	0,41	
VILA FRANCA DE XIRA	28	1	19	0	0	20	68	139	340	0,41	
ENTRONCAMENTO	40	0	4	2	0	22	68	124	340	0,36	
MOITA	38	3	3	2	1	21	68	124	340	0,36	
ALCOBAÇA	39	1	4	4	3	17	68	118	340	0,35	
ALMADA	43	1	4	2	1	17	68	104	340	0,31	
ALCANENA	49	0	3	0	0	16	68	86	340	0,25	
VILA NOVA DA BARQUINHA	47	0	9	0	1	11	68	77	340	0,23	
MONTIJO	53	0	1	3	1	10	68	65	340	0,19	
AMADORA	49	10	1	1	0	7	68	50	340	0,15	
RIO MAIOR	57	1	1	0	0	9	68	48	340	0,14	
GOLEGÃ	58	0	1	0	0	9	68	47	340	0,14	
BOMBARRAL	59	0	2	0	0	7	68	39	340	0,11	
ALENQUER	61	1	0	0	0	6	68	31	340	0,09	
NAZARÉ	64	0	0	0	0	4	68	20	340	0,06	
PALMELA	63	0	2	0	0	3	68	19	340	0,06	
ÓBIDOS	64	0	0	0	1	3	68	19	340	0,06	
MAÇÃO	65	0	1	0	0	2	68	12	340	0,04	
CONSTÂNCIA	65	1	0	0	0	2	68	11	340	0,03	
PENICHE	68	0	0	0	0	0	68	0	340	0,00	
SESIMBRA	68	0	0	0	0	0	68	0	340	0,00	
TOTAL	1602	60	139	427	112	1196	3536	8047	17680	0,46	
	45%	2%	4%	12%	3%	34%					

O quadro XVIII, resume os resultados obtidos a partir da matriz (anexo X). A ordenação por valorção, de cada prestação de contas, permite desde logo obter uma panorâmica sobre o universo que vai desde a inexistência de prestação de contas em *site*, até a um grau de conformidade de 86%. A constatação desta larga amplitude (0%-86%) e da inexistência de extremos isolados na série (gráfico1), deixa perceber um leque muito alargado de práticas e interpretações quer da divulgação da prestação de contas quer da sua composição, a falta de harmonização parece-nos evidente, sem que se afigure possível uma padronização segmentada do universo prestação de contas.

Gráfico 1 – Distribuição do universo em função dos resultados índice



O (baixo) índice de cumprimento de 0,46 é particularmente influenciado pelo número de PPC “inexistentes” (1.602 dos 3.536 possíveis: 45%) sendo esta avaliação feita tendo por base uma total falta de qualquer menção do PPC, mesmo que mínima.

Para uma melhor perceção da distribuição do universo dos PPC “inexistentes” realizámos a segmentação do seu número por prestações de contas (quadro XIX e gráfico2). Este tipo de segmentação (exemplificada) poderá relevar e delimitar sectores do universo com características comuns ou algum grau de homogeneidade.

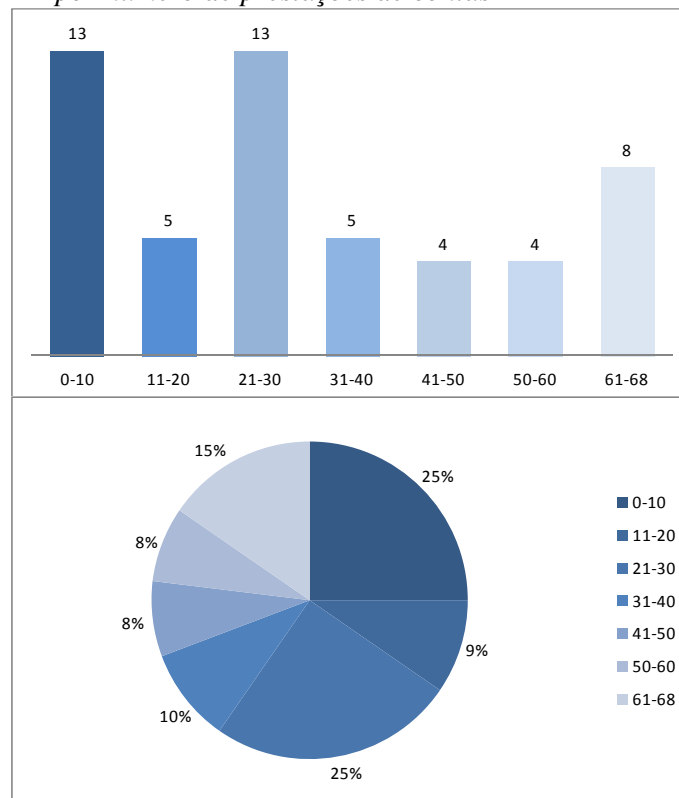
Quadro XIX – Segmentação dos PPC “inexistentes” por prestações de contas

PPC "inexistentes"	Nº de prestações de contas
0-10	13
11-20	5
21-30	13
31-40	5
41-50	4
50-60	4
61-68	8

Destes valores poderemos retirar algumas ilações imediatas, relativamente ao universo:

- 25% das CM (13), têm em falta 10 ou menos PPC;
- 23% menos de 20 (o que, em nossa opinião, é “não prestar contas”).
- 15% apresentam 8 ou menos PPC.

Gráfico 2 – PPC “inexistentes” – segmentação por número de prestações de contas



Neste exercício analítico, que poderá ser replicado sobre outros pontos da escala de *likert* ressaltam as diferenças de abordagem a que estão sujeitas as prestações de contas, neste caso relativamente ao número de PPC.

Sob outra perspetiva, deslocando o potencial analítico do modelo, para o plano geográfico, segmentámos os índices por sub-região da RLVT (quadro XX), registando mesmo a este nível, diferenças evidentes, configurando-se, a eventualidade de estarmos em presença de padrões de abordagem geograficamente localizados, diversos e, de alguma forma em linha com a heterogeneidade interna da própria Região (anexo XXI).

Quadro XX - Índice de cumprimento por sub-região

GRANDE LISBOA	0,57
LEZÍRIA DO TEJO	0,52
MÉDIO TEJO	0,49
OESTE	0,35
PENÍNSULA DE SETÚBAL	0,35
REGIÃO DE LISBOA E VALE DO TEJO	0,46

Estes diferentes exemplos de segmentação, para além de mostrarem a versatilidade analítica do modelo, possibilitam determinar, por interceção de conjuntos de resultados (os mais negativos, por exemplo) possíveis “alvos” para intervenção específica.

PERSPETIVA PPC

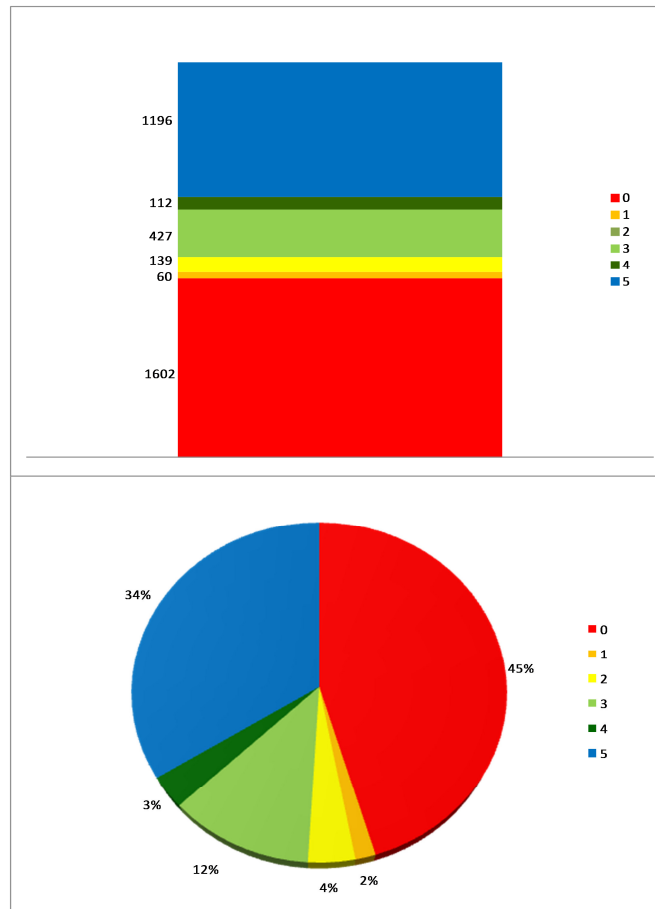
A construção matricial tem por base a análise do comportamento de cada PPC do universo. Esta linha metodológica que permite graduar o cumprimento, do referencial, por cada PPC, teve como resultado o expresso no quadro XXI, com registo do número de ocorrências, por nível valorativo (escala *likert*). Nesta sequência e a par da valoração por prestação de contas, que permitiu quantificar a sua qualidade, o modelo quantifica o “desempenho” de cada PPC, com possibilidade de caracterizar, também por este ângulo de análise, o universo, com incidência nas suas peças fundamentais.

Quadro XXI – Valoração por PPC

POCAL DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS			OCORRÊNCIAS POR VALOR DE ESCALA					valoração					
			0	1	2	3	4	5	Ctr	uv	max	índ	
7 mapas de execução orçamental	1	5 balanço	7	0	1	0	0	44	52	222	260	0,85	
	2	6 demonstração de resultados	7	0	1	0	0	44	52	222	260	0,85	
	3	7.1 plano plurianual de investimentos	42	1	1	0	3	5	52	40	260	0,15	
	4	7.2 orçamento (resumo)	43	0	0	0	4	5	52	41	260	0,16	
	5	7.2 orçamento	39	0	1	1	4	7	52	56	260	0,22	
	6	7.3.1 mapa do controlo orçamental - despesa	8	0	17	0	0	27	52	169	260	0,65	
	7	7.3.2 mapa do controlo orçamental - receita	8	0	27	0	0	17	52	139	260	0,53	
	8	7.4 execução anual do ppi	7	1	5	1	3	35	52	201	260	0,77	
	9	7.5 fluxos de caixa (com contas de ordem)	12	3	2	9	2	24	52	162	260	0,62	
	10	7.6 operações de tesouraria	18	0	0	0	0	34	52	170	260	0,65	
8 anexos às demonstrações financeiras	8.1 caracterização da entidade	11	8.1.1 identificação	23	0	0	0	0	29	52	145	260	0,56
		12	8.1.2 legislação	33	0	1	6	5	7	52	75	260	0,29
		13	8.1.3 estrutura organizacional efectiva	26	4	7	3	5	7	52	82	260	0,32
		14	8.1.4 descrição sumária das actividade	29	6	4	3	3	7	52	70	260	0,27
		15	8.1.5 recursos humanos	23	1	1	1	1	25	52	135	260	0,52
		16	8.1.6 organização contabilística	27	2	5	8	2	8	52	84	260	0,32
		17	8.1.7 outra informação relevante	23	0	0	4	2	23	52	135	260	0,52
	8.2 notas ao balanço e demonstração de resultados	18	8.2.1 disposições do pocal derogadas	22	0	2	9	2	17	52	124	260	0,48
		19	8.2.2 contas não comparáveis com anos anteriores	24	0	1	11	1	15	52	114	260	0,44
		20	8.2.3 critérios valorimétricos, amortizações de provisões	21	1	0	4	0	26	52	143	260	0,55
		21	8.2.4 cotações utilizadas	30	0	1	19	2	0	52	67	260	0,26
		22	8.2.5 situações em que o resultado o exercício foi afetado	27	1	2	13	0	9	52	89	260	0,34
		23	8.2.6 comentário às contas 431 e 432	25	0	1	11	3	12	52	107	260	0,41
		24	8.2.7 activo bruto, amortizações e provisões	13	1	0	1	0	37	52	189	260	0,73
		25	8.2.8 desagregação do activo bruto	30	5	1	3	2	11	52	79	260	0,30
		26	8.2.9 encargos financeiros capitalizados	28	2	2	16	1	3	52	73	260	0,28
		27	8.2.10 diplomas da reavaliação	29	0	1	21	1	0	52	69	260	0,27
		28	8.2.11 mapa de reavaliações	29	1	1	20	1	0	52	67	260	0,26
		29	8.2.12 imobilizações situações especiais	24	1	1	7	3	16	52	116	260	0,45
		30	8.2.13 bens locação financeira	20	1	0	12	1	18	52	131	260	0,50
		31	8.2.14 bens sem valorização	27	2	1	8	1	13	52	97	260	0,37
		32	8.2.15 bens de domínio público não amortizáveis	27	2	0	9	1	13	52	98	260	0,38
		33	8.2.16 entidades participadas	18	2	3	4	2	23	52	143	260	0,55
		34	8.2.17 títulos negociáveis e outras aplicações de tesouraria	31	0	0	17	0	4	52	71	260	0,27
		35	8.2.18 outras aplicações financeiras	29	1	1	19	1	1	52	69	260	0,27
		36	8.2.19 activo circulante custos/preço de mercado	30	0	1	17	3	1	52	70	260	0,27
		37	8.2.20 act.circ. a baixo do custo/preço de mercado	29	0	1	19	2	1	52	72	260	0,28
		38	8.2.21 provisões extraordinárias activo circulante	29	0	2	19	1	1	52	70	260	0,27
		39	8.2.22 dívidas de cobrança duvidosa	22	1	2	9	4	14	52	118	260	0,45
		40	8.2.23 dívidas de/ao pessoal	23	0	2	18	3	6	52	100	260	0,38
		41	8.2.24 obrigações emitidas	27	0	1	21	2	1	52	78	260	0,30
		42	8.2.25 dívida eoep em mora	28	0	1	17	2	4	52	81	260	0,31
		43	8.2.26 contas de ordem	13	1	0	0	0	38	52	191	260	0,73
		44	8.2.27 provisões	19	0	0	1	0	32	52	163	260	0,63
		45	8.2.28 classe 5	18	0	0	3	1	30	52	163	260	0,63
		46	8.2.29 demonstração cmvmc	18	2	0	1	0	31	52	160	260	0,62
		47	8.2.30 demonstração variação produção	26	2	1	13	2	8	52	91	260	0,35
		48	8.2.31 demonstração resultados financeiros	15	2	0	0	0	35	52	177	260	0,68
		49	8.2.32 demonstração resultados extraordinários	15	2	0	0	0	35	52	177	260	0,68
	8.3 notas sobre o processo orçamental e respectiva organização	50	8.3.1.1 modificações orçamento da receita	29	1	8	0	0	14	52	87	260	0,33
		51	8.3.1.2 modificações orçamento da despesa	29	0	8	0	0	15	52	91	260	0,35
		52	8.3.2 modificações ao ppi	29	4	7	2	1	9	52	73	260	0,28
		53	8.3.3 contratação administrativa	25	1	1	1	0	24	52	126	260	0,48
		54	8.3.4.1 transferências correntes - despesa	21	0	1	2	2	26	52	146	260	0,56
		55	8.3.4.2 transferências de capital - despesa	23	0	1	2	2	24	52	136	260	0,52
		56	8.3.4.3 subsídios concedidos	35	1	0	7	1	8	52	66	260	0,25
		57	8.3.4.4 transferências correntes - receita	22	0	1	2	2	25	52	141	260	0,54
		58	8.3.4.5 transferências capital - receita	22	0	2	2	2	24	52	138	260	0,53
		59	8.3.4.6 subsídios obtidos	38	0	3	8	1	2	52	44	260	0,17
		60	8.3.5.1 activos de rendimento fixo	38	0	1	3	1	9	52	60	260	0,23
		61	8.3.5.2 activos de rend variável	41	0	0	4	2	5	52	45	260	0,17
		62	8.3.6.1 empréstimos	9	0	0	0	0	43	52	215	260	0,83
		63	8.3.6.2 outras dívidas a terceiros	16	0	0	2	0	34	52	176	260	0,68
13 relatório de gestão	64	a) situação económica	8	0	0	1	11	32	52	207	260	0,80	
	65	b) síntese financeira	8	0	0	4	5	35	52	207	260	0,80	
	66	c) evolução das dívidas de e a terceiros	11	5	4	8	5	19	52	152	260	0,58	
	67	d) proposta de aplicação do resultado líquido	11	5	4	8	5	19	52	202	260	0,78	
	68	e) factos relevantes ocorridos após o fecho do exercício	46	0	0	0	0	6	52	30	260	0,12	

A partir deste registo ficou delimitado aquilo que arriscaríamos designar por “espectro da prestação de contas da RLVT 2010” (gráfico3), o qual, por um lado ilustra uma situação num momento, podendo, por outro lado ser entendível como referencial médio das prestações de contas da RLVT.

Gráfico 3: espectro da prestação de contas da RLVT 2010



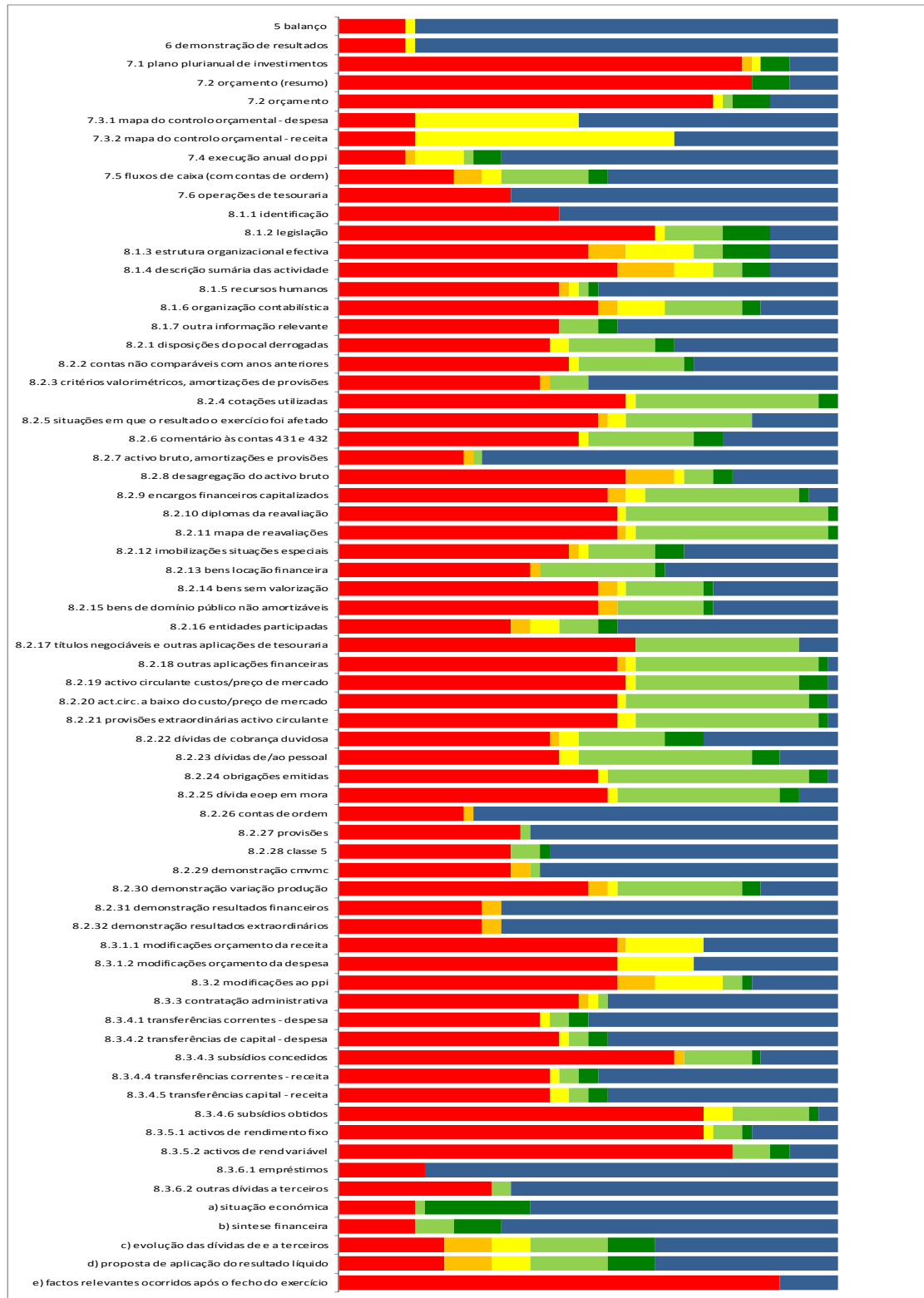
Assim foi possível numa primeira caracterização do exercício da prestação de contas na RLVT pelas CM, retirar três ideias fortes:

- 45% dos PPC não são objeto de qualquer referenciação: “inexistentes”;
- 34% dos PPC estão em total conformidade com o exigido pelo POCAL;
- 21% dos PPC apresentam graus diversos de conformidade relativamente ao referencial.

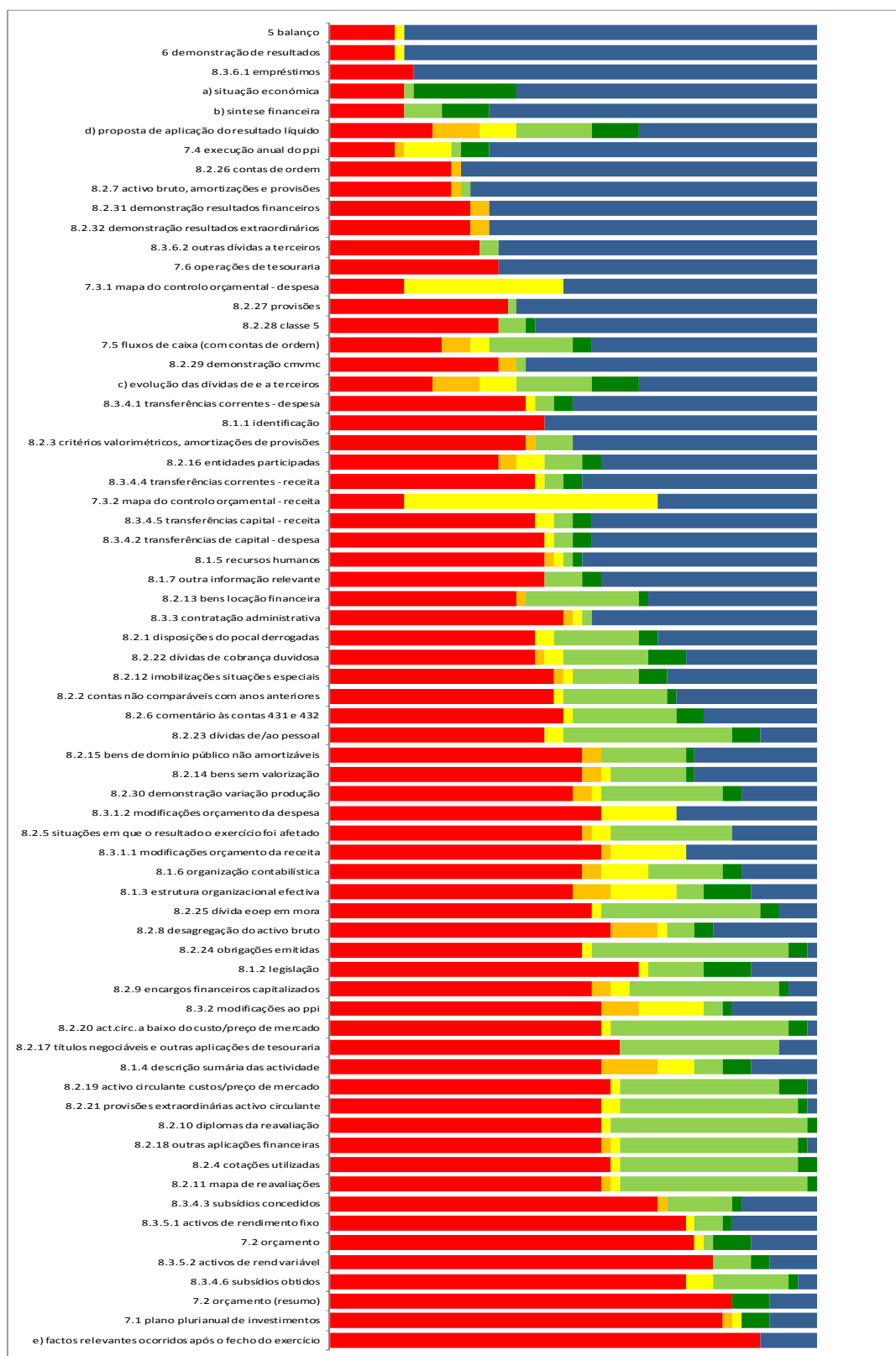
Esta perspetiva de tratamento, baseada no número de ocorrências por elemento da escala valorativa traça o perfil das prestações de contas na RLVT (gráfico4):

Gráfico 4 – Perfil da prestação de contas das CM da RLVT: por sequenciação do referencial POICAL (A) e ordenação pelo índice obtido (B)

A



B



A designação de *perfil da prestação* de contas corresponde, neste estudo, à transposição para gráfico do número de ocorrências registradas em cada ponto valorativo da escala *likert*, em cada PPC. O resultado é um conjunto cromático, ordenado onde facilmente é identificada a situação de cumprimento de cada PPC no universo

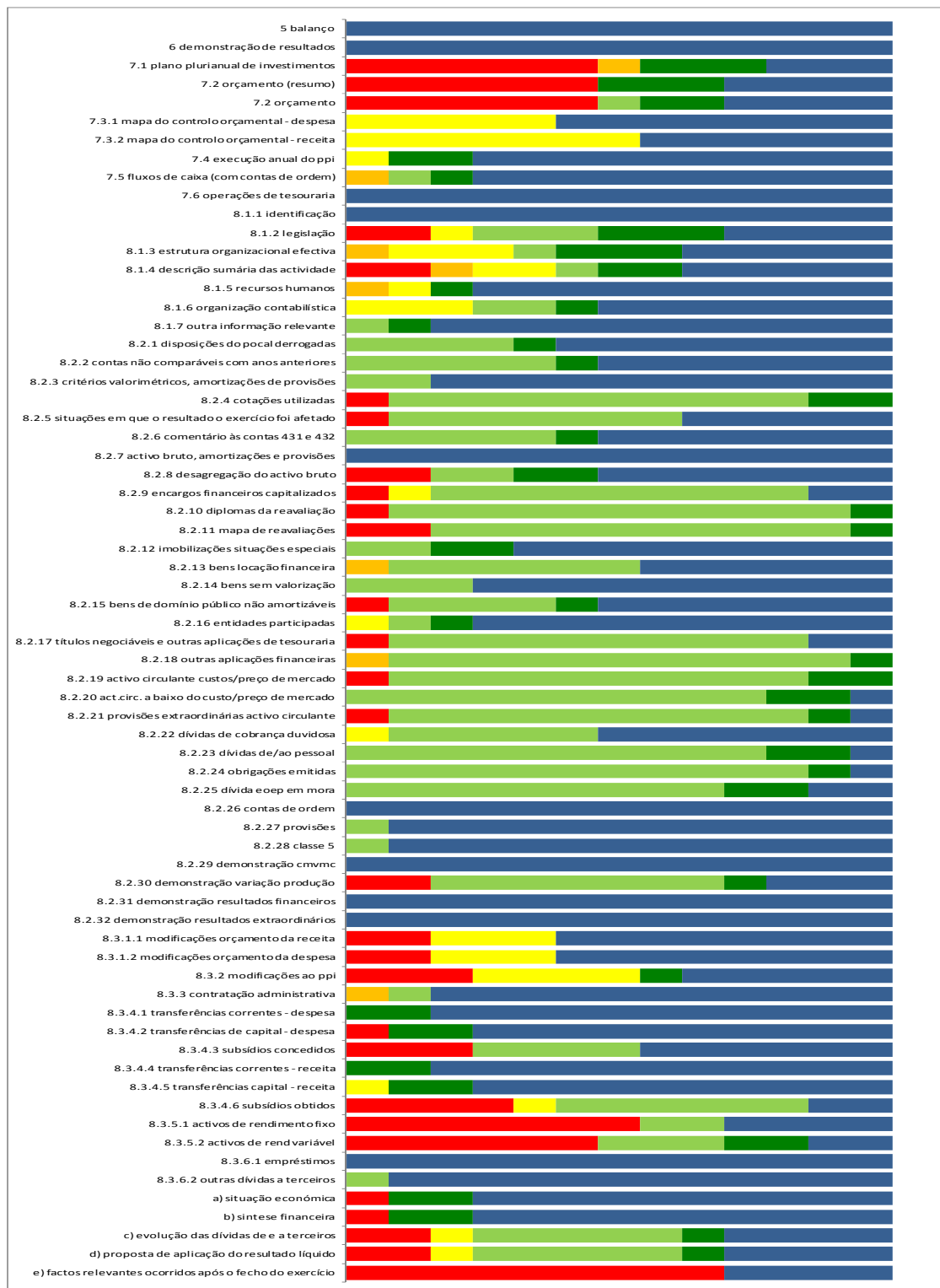
Visualmente, destacamos a predominância de duas cores, reflexo dos 45% “inexistentes” e os 34% “totalmente conformes”, sendo inevitável a conclusão imediata de estarmos perante um cenário *accountability* negativo. Considerando a perspectiva do estudo, este deverá ser visto como cenário ou perfil médio e daí como referência, mas não como um padrão de comportamento generalizável a todas as CM: o gráfico1 suporta desde logo, esta ideia.

A ordenação pelo índice obtido por cada PPC (gráfico 4B), tem como resultado uma melhor visualização sobre este ponto de vista de análise, onde o cenário ideal (por nós, entendido como objetivo a atingir), seria a obtenção de um gráfico monocromático azul (correspondendo ao índice 1).

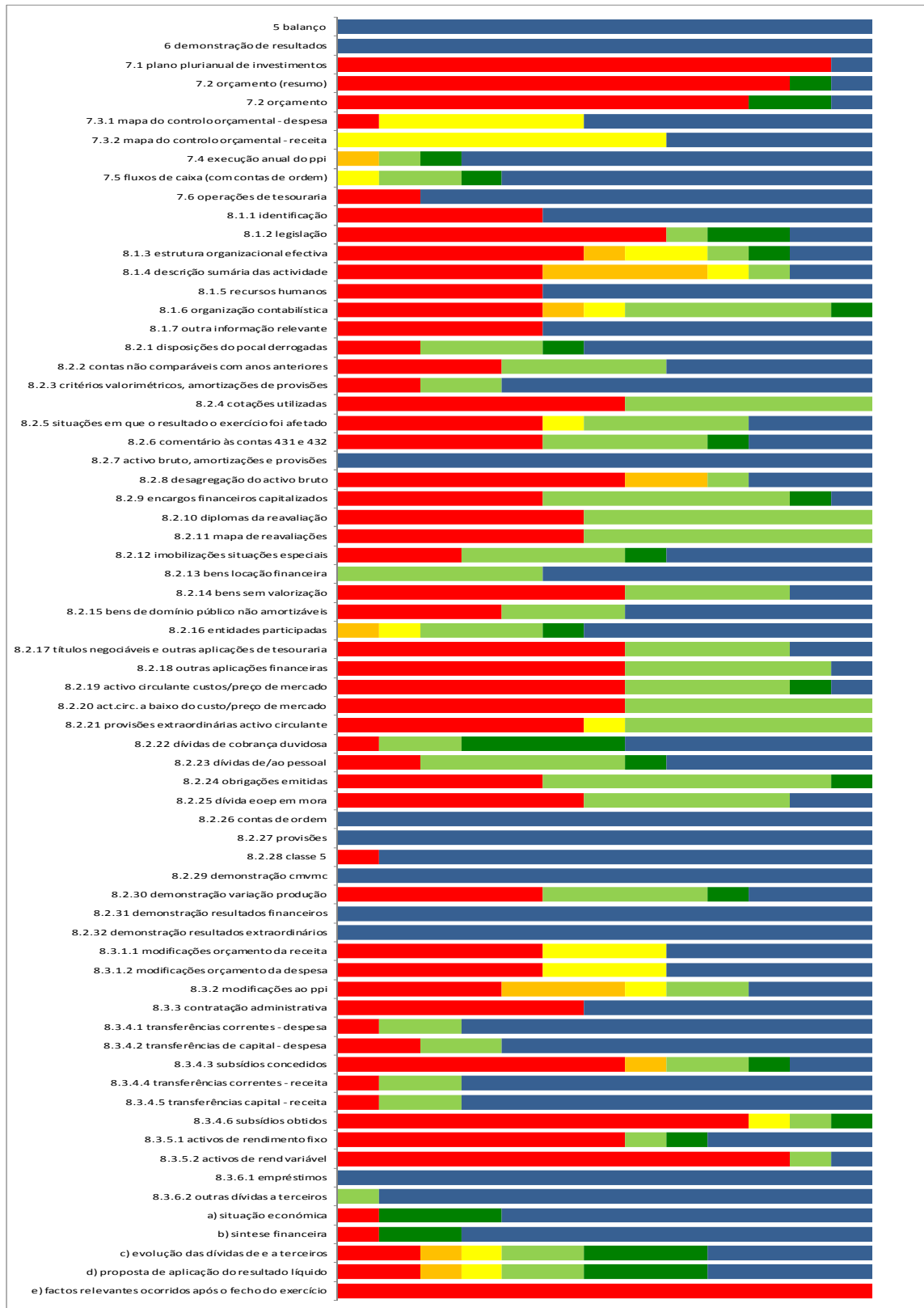
Num exercício de segmentação a partir do *ranking* do quadro XVIII consideremos as 26 (50%) melhores prestações de contas. Segmentando ainda nas 25% melhores e as 25% segundas melhores obteremos respetivamente, dois perfis bem distintos (gráfico5A e B):

Gráfico 5 – Perfil da prestação de contas das CM das 26 prestações (50%) de contas melhor cotadas no estudo. A- as 25% melhores; B- as 2ª 25% melhores

A



B



Para além da evidência objetiva da diferenciação entre os dois “sub-universos” parecem de realçar a plasticidade e adaptabilidade do modelo, de acordo com a conveniência analítica: o modelo matricial estabelecido, para a recolha de dados, capacitou-o a destringer diversas práticas podendo ir ao detalhe analítico de estabelecer o “perfil” por cada prestação de contas CM.

Há ainda um elemento complementar de análise, que parte da valoração total obtida por cada PPC (aplicação da escala de *likert* definida: 0-5), abrindo-a ao estabelecimento de um “*ranking* dos PPC” (quadro XXII) e consequentemente à possibilidade de identificar PPC alvo a necessitar maior intervenção.

Quadro XXII - Ranking PPC

PPC		valor. índice		PPC		valor. índice	
1	5 balanço	222	0,85	35	8.2.2 contas não comparáveis com anos anteriores	114	0,44
2	6 demonstração de resultados	222	0,85	36	8.2.6 comentário às contas 431 e 432	107	0,41
3	8.3.6.1 empréstimos	215	0,83	37	8.2.23 dívidas de/ao pessoal	100	0,38
4	a) situação económica	207	0,80	38	8.2.15 bens de domínio público não amortizáveis	98	0,38
5	b) síntese financeira	207	0,80	39	8.2.14 bens sem valorização	97	0,37
6	d) proposta de aplicação do resultado líquido	202	0,78	40	8.2.30 demonstração variação produção	91	0,35
7	7.4 execução anual do ppi	201	0,77	41	8.3.1.2 modificações orçamento da despesa	91	0,35
8	8.2.26 contas de ordem	191	0,73	42	8.2.5 situações em que o resultado o exercício foi afetado	89	0,34
9	8.2.7 activo bruto, amortizações e provisões	189	0,73	43	8.3.1.1 modificações orçamento da receita	87	0,33
10	8.2.31 demonstração resultados financeiros	177	0,68	44	8.1.6 organização contabilística	84	0,32
11	8.2.32 demonstração resultados extraordinários	177	0,68	45	8.1.3 estrutura organizacional efectiva	82	0,32
12	8.3.6.2 outras dívidas a terceiros	176	0,68	46	8.2.25 dívida eoep em mora	81	0,31
13	7.6 operações de tesouraria	170	0,65	47	8.2.8 desagregação do activo bruto	79	0,30
14	7.3.1 mapa do controlo orçamental - despesa	169	0,65	48	8.2.24 obrigações emitidas	78	0,30
15	8.2.27 provisões	163	0,63	49	8.1.2 legislação	75	0,29
16	8.2.28 classe 5	163	0,63	50	8.2.9 encargos financeiros capitalizados	73	0,28
17	7.5 fluxos de caixa (com contas de ordem)	162	0,62	51	8.3.2 modificações ao ppi	73	0,28
18	8.2.29 demonstração cmvmc	160	0,62	52	8.2.20 act.circ. a baixo do custo/preço de mercado	72	0,28
19	c) evolução das dívidas de e a terceiros	152	0,58	53	8.2.17 títulos negociáveis e outras aplicações de tesouraria	71	0,27
20	8.3.4.1 transferências correntes - despesa	146	0,56	54	8.1.4 descrição sumária das actividades	70	0,27
21	8.1.1 identificação	145	0,56	55	8.2.19 activo circulante custos/preço de mercado	70	0,27
22	8.2.3 critérios valorimétricos, amortizações de provisões	143	0,55	56	8.2.21 provisões extraordinárias activo circulante	70	0,27
23	8.2.16 entidades participadas	143	0,55	57	8.2.10 diplomas da reavaliação	69	0,27
24	8.3.4.4 transferências correntes - receita	141	0,54	58	8.2.18 outras aplicações financeiras	69	0,27
25	7.3.2 mapa do controlo orçamental - receita	139	0,53	59	8.2.4 cotações utilizadas	67	0,26
26	8.3.4.5 transferências capital - receita	138	0,53	60	8.2.11 mapa de reavaliações	67	0,26
27	8.3.4.2 transferências de capital - despesa	136	0,52	61	8.3.4.3 subsídios concedidos	66	0,25
28	8.1.5 recursos humanos	135	0,52	62	8.3.5.1 activos de rendimento fixo	60	0,23
29	8.1.7 outra informação relevante	135	0,52	63	7.2 orçamento	56	0,22
30	8.2.13 bens locação financeira	131	0,50	64	8.3.5.2 activos de rend variável	45	0,17
31	8.3.3 contratação administrativa	126	0,48	65	8.3.4.6 subsídios obtidos	44	0,17
32	8.2.1 disposições do pocal derogadas	124	0,48	66	7.2 orçamento (resumo)	41	0,16
33	8.2.22 dívidas de cobrança duvidosa	118	0,45	67	7.1 plano plurianual de investimentos	40	0,15
34	8.2.12 imobilizações situações especiais	116	0,45	68	e) factos relevantes ocorridos após o fecho do exercício	30	0,12

Relevamos algumas possibilidades analíticas da abordagem:

- enquanto referencial médio do grau de cumprimento de cada PPC no universo (índice: 1=260uv);

- capacidade de segmentação por conjunto de prestações de contas;
- individualização por prestação de contas.

Partindo de uma primeira observação do quadro o destaque vai para o balanço e demonstração de resultados (documentos essenciais da contabilidade patrimonial): apesar de serem os mais presentes e simbolicamente mais representativos da prestação de contas, não constam em 7 dos 52 *sites* camarários, sendo estes também as mais deficitárias em PPC apresentados.

No extremo oposto estão os *factos relevantes ocorridos após o fecho do exercício*⁵⁰, figurando apenas em 6 prestações de contas. Este PPC, apesar de extremo (pela negativa) poderá, de alguma forma, servir de indicador das singularidades que cada PPC pode encerrar na sua elaboração. Este ponto surge por via do *relatório de gestão*, com o intuito de acrescentar informação, relativa a factos que tenham ocorrido entre a data de encerramento do exercício económico (31 de dezembro) e a finalização e apresentação da prestação de contas (entre 3 a 4 meses), sendo plausível que estes venham a influenciar a análise das peças contabilísticas por parte do utilizador (contratação de empréstimo, aprovação de candidatura, conclusão de investimento, são hipotéticos exemplos do que poderiam merecer inscrição).

Neste ou em qualquer outro ponto da prestação de contas julgamos dever existir o cuidado de ser inscrita alguma informação ou indicação dos motivos para a sua não existência eventualmente, por simples não ocorrência de factos. Este ponto em concreto é por nós visto (mais do que qualquer outro) como possuidor de um acentuado carácter interpretativo e subjetivo, dependente do executante da prestação de contas. Esta conjectura sobre um “recôndito” ponto da prestação de contas poderá conduzir-nos a outra sobre se a sua não inscrição e em tão larga escala resultará de uma abordagem pouco atenta por parte dos executantes das prestações de contas, de forma generalizada. Teses e abordagens explicativas poderão se inevitáveis, no entanto, à luz das condicionantes e variáveis em presença (virtualmente indetermináveis) não refletirão mais do que aproximações sem grande tradução prática na resolução das causas.

⁵⁰ Alínea e) do ponto 13 do POCAL

Também a um nível muito baixo, apesar da importância, surgem o PPI e o Orçamento sendo pouco mais de 10 as prestações de contas que os apresentam. Julgamos que a dupla qualidade de documentos previsionais e de prestação de contas (por via dos mapas de execução orçamental⁵¹) e o facto do conteúdo informativo se encontrar inscrito e contextualizado noutros documentos, estará na base interpretativa que leva à não inclusão, por parte de muitas CM, nas suas prestações de contas. (o facto do PPI e do Orçamento “previsionais” (de 1 de janeiro) serem diferentes dos mesmos enquanto “prestadores de contas” (a 31 de dezembro), em virtude das modificações inscritas, justificaria a sua inclusão na prestação de contas.

É evidente a incapacidade do estudo para determinar relações causa-efeito (não sendo esse o seu objetivo). No entanto, não deixaremos de acrescentar aos pontos abordados os casos dos “mapas gémeos” 7.3.1 - controlo orçamental – despesa (MCO-D) e 7.3.2 - controlo orçamental – receita (MCO-R), como exceção que confirma essa incapacidade. Caracterizando o comportamento destes dois PPC, resumiremos:

- Qualquer um dos mapas apresenta um relativo bom nível de concretização (85%): apenas 8 CM não apresentaram nas prestações de contas os mapas de controlo orçamental;
- Os MCO apresentados foram classificados com 2 ou 5.

Quadro XXIII – MCO-D; MCO-R: detalhe do perfil no universo

Classificação	FREQUÊNCIA	
	MCO-D	MCO-R
0 inexistente	8	8
2 inconformidade e decorrente carência de informação	17	27
5 conformidade e informação consistente	27	17
	52	52

Dada a particularidade e analisado o detalhe verifica-se:

- O MCO-D tem como requisito particular a divisão da informação de despesa paga (coluna 7) do ano e de anos anteriores, não sendo esta divisão evidenciada em 17

⁵¹ Ponto 7 do POCAL

prestações de contas, constatando-se que 14 têm como suporte informático a aplicação Medidata e três outros fornecedores de *software*.

- O MCO-R expressamente subdivide a coluna *reembolsos e restituições* em *emitidos e pagos*, constatando-se que esta divisão, não se encontra expressa em 27 prestações de contas cujo fornecedor de *software* é a AIRC.

De alguma forma confirmando a não vocação do modelo para a determinação das causas de eventuais não conformidades retiramos algumas conclusões a partir da estabelecida relação entre “comportamento do PPC” e solução informática adotada pela contabilidade das CM:

- Não determinando os fatores causais, o modelo tem a capacidade de despoletar a sua procura, de forma direcionada;
- A conjugação e cruzamento de dados do modelo com outra informação de fatores relacionáveis, potencia a definição de padrões causais;
- O fator informático, particularmente *software* (opções e fornecedores) influenciam significativamente a prestação de contas (os casos analisados serão os mais visíveis, não sendo únicos).

Esta perspetiva PPC se vista isoladamente induz ao estabelecimento de intervenções perspetivadas globalmente, direcionadas para pontos críticos das prestações de contas em termos gerais. No entanto, tendo como objetivo a melhoria de todos os documentos (só possível a partir da melhoria de cada um), parece-nos que o desenvolvimento analítico, individualizado por prestação de contas, será fundamental para intervenções específicas “personalizadas”.

5.5 ANÁLISE DE CONJUNTO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

CONCEÇÃO

A análise que designámos de conjunto da prestação de contas, parte da ótica do utilizador-manuseador. Esta abordagem deve complementar a anteriormente desenvolvida, tendo como objetivo uma caracterização das prestações de contas como documento coerentemente unificado.

A conceção deste vetor do estudo fundamentou-se no seguinte plano metodológico:

- Apreciação de conjunto de cada prestação de contas, considerando a aplicação de uma escala *likert* (1-5) aos seguintes parâmetros passíveis de análise:
 - **Documentos (PPC) em falta:**
Medição baseada no número de PPC identificados como “inexistentes” (análise por PPC).
 - **Documentos em excesso:**
Documentos, não referenciados em POCAL e incorporados na prestação de contas (como fator negativo). A medição considera a quantidade de documentos a mais, inversa à ponderação a obter.
 - **Organização:**
Valorização da apresentação lógica do documento, para lá do aglomerado de informação, independentemente de ser seguida a lógica POCAL.
 - **Sequenciação de documentos (PPC):**
Existindo uma sequenciação determinada analisa-se o seu cumprimento, considerando-a como garantia de organização harmonizada e normalizada com consequência ao nível da facilidade de consulta.

XXIV – Construção de escala valorativa de conjunto

PARÂMETROS DE ANÁLISE	ESCALA				
	5	4	3	2	1
Documentos (PPC) em falta	0-5	6-15	16-25	26-40	+ de 40
Documentos em excesso	0-5	6-10	11-15	16-20	+ de 20
Organização	Muito boa	Boa	Razoável	Fraca	Impercetível
Sequenciação de documentos	Congruente	Próxima	Alterada	Pouco definida	Indeterminada

- Valorização dos parâmetros por prestação de contas, construção de índice analítico (máximos possíveis: por prestação de contas – 20uv; do universo – 1040uv).

DESENVOLVIMENTO

Entendemos esta análise como necessária, no quadro do estudo por serem as prestações de contas, peças de comunicação standardizadas, cuja obrigatoriedade de divulgação em espaço global as retirou de círculos técnicos e políticos restritos. Nesta perspetiva, forma, acessibilidade, inteligibilidade e mesmo legibilidade dos documentos não são questões de

pormenor. Sendo objetivo “prestar contas”, não bastará o cumprimento da emissão de informação (como atrás analisado) há que disponibiliza-la de forma a ser facilmente absorvida, cumprindo-se a “missão *accountability*” da prestação de contas.

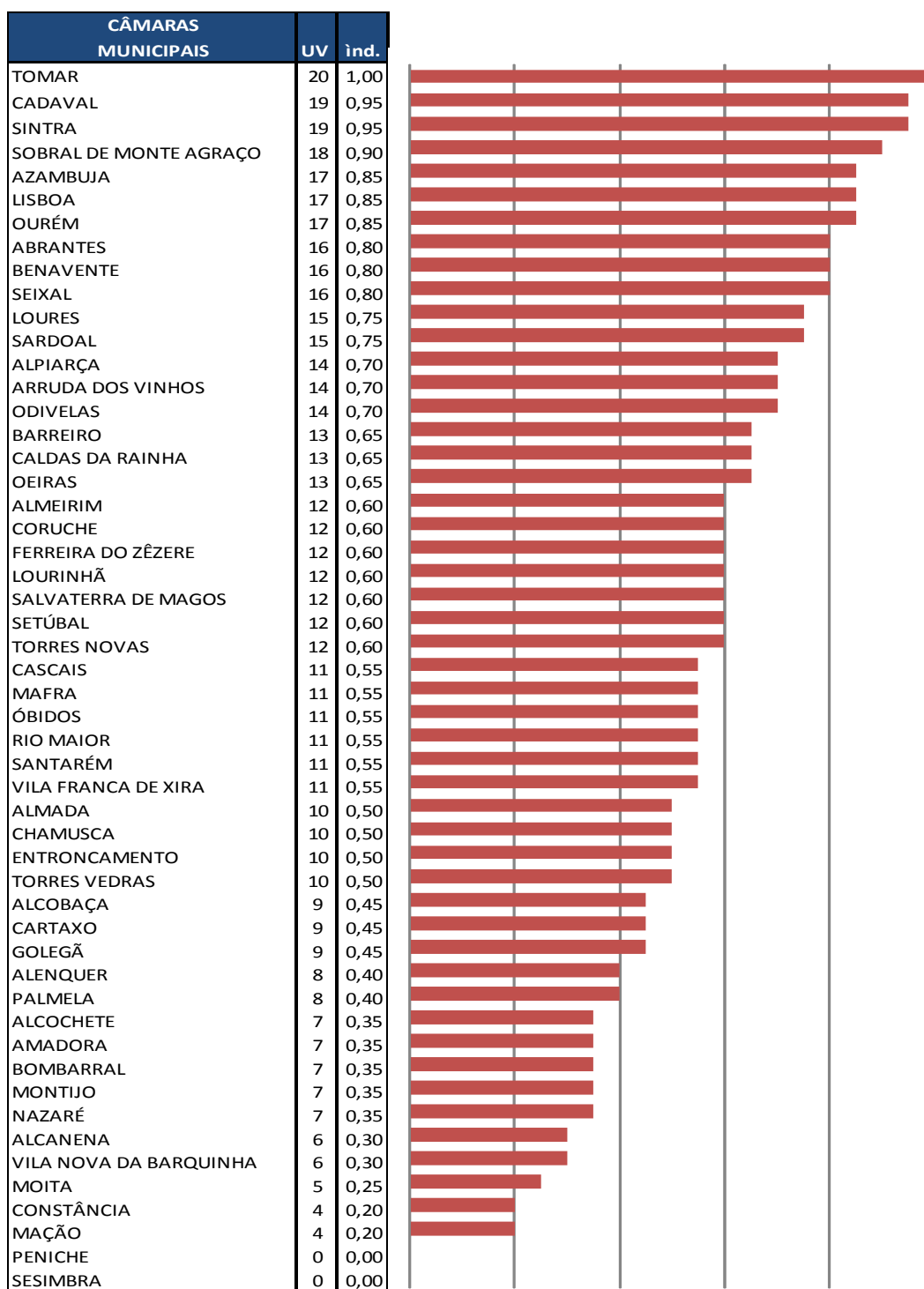
O anexo XI apresenta a matriz de apreciação de conjunto. Os parâmetros escolhidos para análise mantêm como referencial o POCAL, pese embora, a mudança de perspetiva. A escolha destes parâmetros teve por base, para além da referência POCAL, o “manuseamento” da prestação de contas como peça documental unitária que deverá obedecer a uma lógica organizativa.

A aplicação da escala *likert* (1-5) permitiu valorar cada parâmetro para cada prestação de contas obtendo como valores fundamentais de referência do universo os expressos no quadro XXV.

Quadro XXV – Valores de referência- análise de conjunto

VALORES FUNDAMENTAIS DE REFERÊNCIA		
Universo CM (1)	52	
Parâmetros(2)	4	
Valorativo máximo por PC	20	(2) X 5 (Vmax)
Valorativo máximo por parâmetro	260	(1) X 5 (Vmax)
Parâmetros potenciais do universo (3)	208	(1) X (2)
Potencial máximo valorativo (4)	1040	(3) X 5 (Vmax)
Valorativo obtido (5)	579	
Índice de conjunto	0,56	(5) / (4)
Média por PC	11	(5) / (1)
Média por parâmetro	145	(5) / (2)

Numa primeira abordagem o índice qualitativo obtido (0,56) reflete um panorama geral pouco animador no que respeita à apresentação das prestações de contas em *site*, o que sendo este um índice médio carecerá de especificação (quadro XXIV – resumo da matriz analítica anexo XI):

Quadro XXVI – Resumo da apreciação de conjunto das prestações de contas por PPC

É verificável que o tratamento dispensado à prestação de contas não se encontra uniformizado no universo, afigurando-se desde logo um certo paralelismo entre esta perspectiva de análise e a perspectiva PPC. Em primeira linha porque o parâmetro “documentos em falta” é elo de ligação, entre esta análise e a análise por PPC através da classificação de “inexistente”, o que à partida trará aos valores destas duas análises um certo grau de correlação com base neste parâmetro, influenciando o valor da apreciação de conjunto.

Não obstante, e um tanto paradoxalmente há também nas prestações de contas excesso de documentos (não previstos em POCAL), prática que decorrerá de deficiente interpretação, materializada na inclusão de extensos documentos de suporte em vez de (ou em simultâneo com) documentos resumo ou de valores acumulados, acrescendo ainda a inclusão de documentos destinados unicamente ao Tribunal de Contas (com as mesmas deficiências interpretativas). Este paradoxo é particularmente sentido em prestações de contas onde coabitam em simultâneo a “falta de documentos” e o “excesso de documentos”.

O excesso documental é, na nossa perspectiva, contraproducente, afastando eventuais interessados dificultando o acesso ao essencial da informação. Por outro lado, mesmo ao nível dos órgãos municipais e em particular da Assembleia, o volume de papel/informação pode obstaculizar à discussão essencial do documento e dos seus fundamentos. Apenas como apontamento ilustrativo (em desenvolvimento mais à frente), de referir que, a par da recolha de dados para o fundamental do estudo fomos coligindo alguma informação acessória, designadamente o número de páginas por prestação de contas, o que, não estando diretamente relacionado com o parâmetro em análise, dará uma ideia da dimensão das incluídas em *site* (quadroXXV): 316 páginas em média por prestação de contas (extremos: Ourém (1109); Mação (13)).

O índice de 0,58 é suficientemente indicativo quanto à existência de documentos a mais nas PC, existindo apenas quatro considerados como não tendo excesso de documentos (0-5).

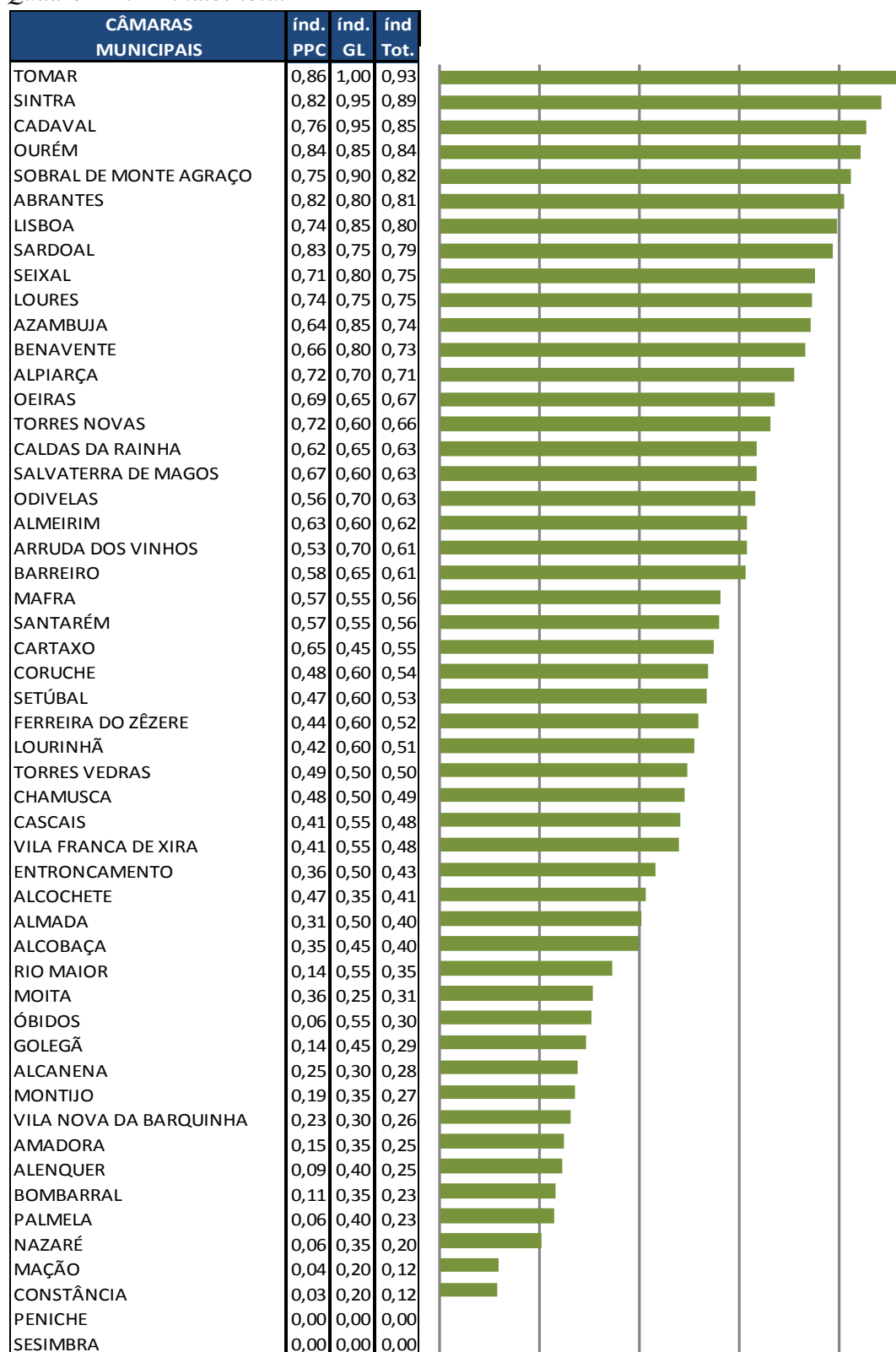
Num plano mais metodológico da apresentação, estão os parâmetros organização e sequenciação dos documentos (PPC). Esta ligação e simultaneamente destrição, faz sentido se considerarmos a existência da sequência definida em POCAL, que, se seguida,

garante um elevado grau de organização e uniformização das prestações de contas, mas que, não sendo adotada, não significa necessariamente a existência de desorganização na prestação de contas. De facto poucas são as prestações de contas que seguem a sequenciação prevista: apenas 8 foram consideradas “congruentes” com o POCAL). Esta apreciação objetiva tem correspondência no nível máximo da apreciação do parâmetro “organização” sendo consideradas 9 prestações de contas com “muito boa” organização. Ainda assim, o índice de organização de 0,60, superior ao de sequenciação (0,54) reflete uma preocupação organizativa não totalmente dependente da estabelecida em POCAL, sendo produzida a partir de lógicas próprias. No entanto, uma aderência ao referencial, no plano organizativo, é essencial, enquanto facilitador de consulta e análise, se o entendermos como fator normalizado de comparabilidade fundamental em ambiente de globalização.

5.6 ÍNDICE TOTAL

A ideia da prestação de contas como corpo único, com conteúdo e forma, poderá ficar melhor identificada com a junção das duas perspetivas de análise (por PPC e de conjunto). Não sendo essencial ao estudo afigura-se como um potencial ponto de partida, para análises progressivamente mais desagregadas das componentes do indicador (quadro XXVI- índice total).

Quadro XXVI – índice total



Os valores índice, foram obtidos numa base de ponderação repartida de 50%, pelos índices PPC e de conjunto, não apresentando resultados fora do esperado: a correlação de 0,85, registada entre os dois conjuntos de índices, acaba por corroborar esta uniformidade de resultados.

Esta variante do modelo poderá ser moldada, através de diferenciação nas ponderações, de acordo com a sensibilidade analítica a imprimir e os objetivos a alcançar, consoante o grau de preocupação: sobre o conteúdo (PPC) ou sobre a forma (de conjunto por PC).

5.7 ANÁLISE DA INFORMAÇÃO SECUNDÁRIA RECOLHIDA CONCEÇÃO

No decurso do trabalho de recolha e abordagem analítica, foi recolhida e sistematizada informação que, não se encontrando diretamente relacionada com o objetivo do estudo, poderia ser-lhe complementarmente útil dando uma visão mais ampla do quadro de emissão e divulgação das prestações de contas, neste sentido, esta opção acabou por revelar-se de grande importância. A título de exemplo, numa primeira impressão, desde logo, registámos que nenhum dos (52) *sites* disponibilizava na página inicial ligação direta à prestação de contas 2010, sendo sintomático quanto à importância dada às prestações de contas como conteúdo de comunicação. Nesta linha analítica foi recolhida ainda a seguinte informação:

- Número de páginas por prestação de contas;
- Número de ficheiros utilizados em *site*;
- *Software* adotado/fornecedor;
- Número de prestações de contas consolidadas apresentadas.

DESENVOLVIMENTO

- **Número de páginas por prestação de contas**

O número de páginas “consumidas” por prestação de contas, já atrás referenciado, dá-nos a ideia da dimensão do documento (quadro XXVII). Esta aparente mera curiosidade

ganha relevo se considerarmos o importante papel, formal e substantivo, das prestações de contas, no que respeita à aprovação em órgão executivo e apreciação em deliberativo. Se considerarmos que o documento submetido a estes órgãos terá sido, no mínimo, da mesma dimensão do que foi publicitado em *site*, teremos prestações de contas, com uma dimensão tal, desde logo, de muito difícil consulta. Esta formulação é naturalmente extensível aos públicos-alvo exteriores: um excessivo número de páginas, parece-nos fortemente inibidor da consulta e um efetivo obstáculo no acesso à informação, colocando-se, em muitos casos a questão quanto à sua utilidade.

A distribuição da frequência pelo universo, será mais um indicador revelador da diferenciação de abordagem, a que as prestações de contas da RLVT são sujeitas. O índice de correlação entre os resultados da análise por PPC e o número de páginas “consumidas” (0,68) é revelador de que não será pelo volume que faz uma prestação de contas.

- **Número de ficheiros utilizados em *site*;**

As prestações de contas são apresentadas em *site* em ficheiros extensão *pdf*, reproduzindo a digitalização do formato em papel. A informação recolhida (quadro XXVII) é (mais uma vez) demonstrativa da heterogeneidade de abordagem e eventuais fatores condicionantes à divulgação das PC. Variando entre 74 e apenas um (média de 11 por PC emitida), não encontramos correlação entre o número de ficheiros em divulgação e os resultados das análises produzidas. Veja-se a título de exemplo as prestações de contas das CM de Tomar (1 ficheiro) e Sintra (74 ficheiros), bem classificadas nos *rankings*, posicionadas nos extremos desta análise.

XXVII – Ficheiros e páginas utilizados na divulgação da prestação de contas

APRESENTAÇÃO DAS PC					
	nºfich	nºpg		nºfich	nºpg
ABRANTES	1	545	LOURINHÃ	2	252
ALCANENA	39	424	MAÇÃO	3	13
ALCOBAÇA	3	202	MAFRA	42	379
ALCOCHETE	3	617	MOITA	1	267
ALENQUER	1	63	MONTIJO	14	143
ALMADA	1	322	NAZARÉ	2	77
ALMEIRIM	2	323	ÓBIDOS	1	34
ALPIARÇA	1	413	ODIVELAS	9	219
AMADORA	7	53	OEIRAS	3	672
ARRUDA DOS VINHOS	1	129	OURÉM	3	1109
AZAMBUJA	26	281	PALMELA	1	63
BARREIRO	41	259	PENICHE	0	0
BENAVENTE	18	143	RIO MAIOR	9	139
BOMBARRAL	12	120	SALVATERRA DE MAGOS	10	84
CADAVAL	2	315	SANTARÉM	1	427
CALDAS DA RAINHA	1	263	SARDOAL	8	347
CARTAXO	10	501	SEIXAL	16	714
CASCAIS	10	320	SESIMBRA	0	0
CHAMUSCA	43	209	SETÚBAL	8	92
CONSTÂNCIA	4	48	SINTRA	74	900
CORUCHE	10	148	SOBRAL DE MONTE AGRAÇO	1	243
ENTRONCAMENTO	32	291	TOMAR	1	423
FERREIRA DO ZÊZERE	1	175	TORRES NOVAS	2	738
GOLEGÃ	6	36	TORRES VEDRAS	22	223
LISBOA	3	736	VILA FRANCA DE XIRA	11	166
LOURES	5	716	VILA NOVA DA BARQUINHA	2	382
páginas por ficheiro (média)				30	
páginas por PC apresentada (média)				316	

O que ressalta, desde logo, é a inexistência de utilização de um critério uniforme para apresentação de um documento que se caracteriza pela unicidade. O facto de existirem em elevado número PC repartidas por diversos ficheiros deve ser acompanhado por uma acrescida preocupação organizativa (a prestação de contas de Sintra é um bom exemplo dessa preocupação). Parecendo-nos ainda assim que à prestação de contas enquanto documento singular deveria corresponder um único ficheiro.

- **Software adotado/fornecedor**

Como atrás evidenciado, o fator informática é incontornável para as prestações de contas: a montante (na construção a partir dos sistemas de gestão integrados), na emissão e a jusante (na apresentação e divulgação).

Numa perspetiva de processo, as prestações de contas são resultado de uma sistematizada recolha e registo de informação económico-financeira, em convergência para a “contabilidade” (setor, unidade orgânica, função, *software*). Partindo deste pressuposto, tendo por base a informação passível de ser recolhida diretamente das prestações de contas, relevamos a seguintes anotações:

- O sistema informático de gestão das CM é modular: as diferentes funções da CM. são suportadas por módulos informáticos com determinado grau de integração (anexo XII: descrições do sistema informático utilizado), extraídos do ponto 8.1.6 das prestações de contas)
- Identificámos 43 PPC passíveis de emissão direta a partir de aplicativos informáticos (quadro XXVIII). Não afirmaremos que todas as CM retiram, ou estão em condições de retirar, diretamente os documentos identificados, dos módulos informáticos de gestão⁵², de qualquer das formas é substancial o número de PPC saídos dos suportes para as prestações de contas.

Quadro XXVIII - PPC “informatizados”

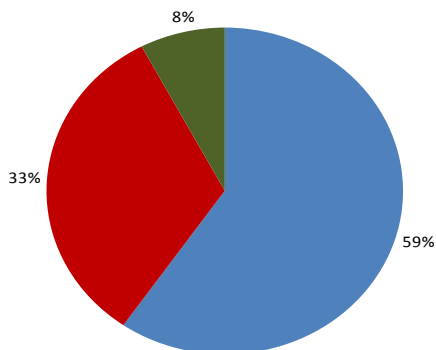
PPC PASSÍVEIS DE EMISSÃO INFORMÁTICA DIRETA	
5 balanço	8.2.26 contas de ordem
6 demonstração de resultados	8.2.27 provisões
7.1 plano plurianual de investimentos	8.2.28 classe 5
7.2 orçamento (resumo)	8.2.29 demonstração cmvmc
7.2 orçamento	8.2.30 demonstração variação produção
7.3.1 mapa do controlo orçamental - despesa	8.2.31 demonstração resultados financeiros
7.3.2 mapa do controlo orçamental - receita	8.2.32 demonstração resultados extraordinários
7.4 execução anual do ppi	8.3.1.1 modificações orçamento da receita
7.5 fluxos de caixa (com contas de ordem)	8.3.1.2 modificações orçamento da despesa
7.6 operações de tesouraria	8.3.2 modificações ao ppi
8.2.7 activo bruto, amortizações e provisões	8.3.3 contratação administrativa
8.2.8 desagregação do activo bruto	8.3.4.1 transferências correntes - despesa
8.2.11 mapa de reavaliações	8.3.4.2 transferências de capital - despesa
8.2.12 imobilizações situações especiais	8.3.4.3 subsídios concedidos
8.2.14 bens sem valorização	8.3.4.4 transferências correntes - receita
8.2.15 bens de domínio público não amortizáveis	8.3.4.5 transferências capital - receita
8.2.17 títulos negociáveis e outras aplicações de tesouraria	8.3.4.6 subsídios obtidos
8.2.18 outras aplicações financeiras	8.3.5.1 activos de rendimento fixo
8.2.21 provisões extraordinárias activo circulante	8.3.5.2 activos de rend variável
8.2.22 dívidas de cobrança duvidosa	8.3.6.1 empréstimos
8.2.23 dívidas de/ao pessoal	8.3.6.2 outras dívidas a terceiros
8.2.25 dívida eoep em mora	

⁵² Considerando que para as prestações de contas estarão envolvidos diversos módulos informáticos, para além do central de contabilidade, não é seguro que todas as CM tenham sido adquirentes de todos os disponibilizados no mercado pelos fornecedores o que obrigará à construção de documentos fora dos sistemas de gestão.

- O fornecimento de sistemas informáticos é maioritariamente realizado por duas empresas (quadro XXIX): 92% das CM da RLVT é repartido por Medidata (33%) e AIRC (59%).

Quadro XXIX - : Software de contabilidade/fornecedores das CM da RLVT

SISTEMAS INFORMÁTICOS UTILIZADOS: FORNECEDOR/FABRICANTE			
ABRANTES	inforuge	LOURINHÃ	airc
ALCANENA	airc	MAÇÃO	medidata
ALCOBAÇA	airc	MAFRA	medidata
ALCOCHETE	airc	MOITA	airc
ALENQUER	airc	MONTIJO	medidata
ALMADA	medidata	NAZARÉ	medidata
ALMEIRIM	medidata	ÓBIDOS	medidata
ALPIARÇA	airc	ODIVELAS	medidata
AMADORA	medidata	OEIRAS	airc
ARRUDA DOS VINHOS	airc	OURÉM	airc
AZAMBUJA	medidata	PALMELA	medidata
BARREIRO	airc	PENICHE	medidata
BENAVENTE	airc	RIO MAIOR	medidata
BOMBARRAL	airc	SALVATERRA DE MAGOS	airc
CADAVAL	airc	SANTARÉM	airc
CALDAS DA RAINHA	airc	SARDOAL	airc
CARTAXO	airc	SEIXAL	airc
CASCAIS	airc	SESIMBRA	airc
CHAMUSCA	airc	SETÚBAL	medidata
CONSTÂNCIA	airc	SINTRA	sap
CORUCHE	airc	SOBRAL DE MONTE AGRAÇO	airc
ENTRONCAMENTO	airc	TOMAR	aptra
FERREIRA DO ZÊZERE	airc	TORRES NOVAS	medidata
GOLGÃ	airc	TORRES VEDRAS	airc
LISBOA	sap	VILA FRANCA DE XIRA	medidata
LOURES	medidata	VILA NOVA DA BARQUINHA	medidata
AIRC			31
MEDIDATA			17
OUTRA			4



fonte: prestações de contas CM RLVT 2010 e 2009

- Não é possível estabelecer uma relação de causalidade entre o *software* e os resultados da análise por PPC, dadas as inúmeras variáveis que lhes estarão subjacentes, no entanto, não deixamos de assinalar os índices obtidos, a partir da

segmentação realizada, com base no *software*/fornecedor (quadro XXX), com destaque para o melhor comportamento das prestações de contas baseadas em opções informáticas fora das dominantes no mercado. Não cremos que o índice de 0,81 reflita linearmente um melhor desempenho das prestações de contas pela via informática, mas sim um maior empenhamento da organização, sobre a gestão e por consequência, sobre a prestação de contas, do qual a escolha de *software* não estandardizado, será um sintoma.

Quadro XXX - Software de contabilidade/fornecedores das CM da RLVT – resultados da análise por PPC

software	CM	avaliação		índice médio
		total	média	
airc	31	4962	160	0,62
medidata	17	1981	117	0,34
outro	4	1104	276	0,81
total	52	8047	155	0,46

Fica salientado não ser o fator *software* menosprezável, considerando os seus fabricantes/fornecedores como um importante e mesmo, determinante patamar interpretativo do POCAL, no caminho percorrido: diploma legal, aplicação prática contabilística, emissão e apresentação dos documentos. Terá ficado esta ideia bem evidenciada nos exemplos acima desenvolvidos (com os mapas de controlo orçamental), no entanto, sendo a prestação de contas uma ponta visível do processo contabilístico, demonstrativo de que as opções de *software* deverão levar sempre em linha de conta todas as condições estruturais da organização, incluindo a própria capacidade de se reorganizar para dar resposta às exigências do *software* e obter deste o devido retorno.

- **Número de prestações de contas consolidadas apresentadas:**

A consolidação de contas, para além do seu valor informativo intrínseco, aumenta (como já referido) a possibilidade de comparabilidade das contas entre municípios. Foram identificados apenas oito municípios que apresentam em *site* contas consolidadas, número manifestamente inferior ao que deveria ocorrer considerando que 38 dos 52 municípios referem a existência de entidades participadas e/ou serviços municipalizados. Tendo J. Carvalho *et al* (2010, pg.24) chegado a constatação idêntica a nível nacional:

Foi publicada a portaria 474/2010, de 1 de Julho que estabelece os critérios e procedimentos de consolidação das contas no SPA, tendo posteriormente o SATAPOCAL

emitido uma orientação para os municípios definindo regras para a consolidação para o exercício de 2010. No entanto, foram ainda poucos os municípios que apresentaram contas consolidadas, aspeto que consideramos negativo, quer pela falta informativa grave, quer pelo que poderá significar relativamente à capacidade organizativa municipal.

6. CONCLUSÕES E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

As conclusões aqui anotadas têm por base os resultados obtidos a partir do modelo analítico desenvolvido para o estudo. Balizadas pelos resultados, estas conclusões são para nós, não um objetivo em si mas o ponto de partida para reflexões mais vastas sobre o real e o potencial significado da prestação de contas das CM na *web*.

A primeira conclusão a retirar é a de que o universo das CM da RLVT não cumpre o previsto pela LFL em matéria de divulgação da prestação de contas⁵³.

Sendo esta uma conclusão determinante do estudo, sê-lo-á demasiadamente redutora, em função da informação disponibilizada pelo modelo analítico, reflexivo dos diversos níveis de cumprimento (por ventura tantos quanto os elementos do universo):

1. O grau de cumprimento do universo, com base no referencial POCAL, foi de 0,46. Sob outra formulação, decorremos que as CM da RLVT utilizaram, para a divulgação das contas de 2010, 46% da sua capacidade.
2. A importância do índice obtido (0,46) reside na sua qualidade de referencial médio do universo: 29 prestações de contas encontram-se acima deste índice médio.
3. Para o índice médio (muito baixo) contribuiu o número de PPC registados como “inexistentes”: 45% do total do universo. Duas CM (Peniche e Sesimbra) não apresentaram qualquer documento a título de prestação de contas de 2010.

⁵³ alínea b) do nº2 do Artigo 49º da Lei nº 2/2007 de 15 de janeiro

4. O espectro dos resultados é bastante alargado, revelador de grande heterogeneidade nas abordagens feitas às prestações de contas por cada CM: entre 0 e 0,86 (índice por PPC).
5. Foram identificados os melhores (*balanço e demonstração de resultados*: 0,85) e os piores (*factos relevantes ocorridos após o fecho do exercício*: 0,12) pontos da prestação de contas no universo, e (mais importante) indicado o grau de cumprimento de cada PPC dentro do universo.
6. A maior valia do modelo revelou-se na segmentação do universo, podendo ir ao nível de Município sem perda na qualidade da informação, ganhando nitidez a imagem, e o detalhe do objeto de eventual intervenção. Propomos o olhar sobre duas segmentações já a cima referenciadas:
 - a. Por sub-região
Da qual concluímos, ser o “sub-universo” das CM da Grande Lisboa o que apresenta melhor nível de prestação de contas (0,57), consideravelmente superior ao nível atingido pelas sub-regiões do Oeste e Península de Setúbal (0,35) provavelmente bastante influenciado pelas omissões de Peniche e Sesimbra.
 - b. Por *software*:
Da qual retiramos que as prestações de contas de CM cujo *software* não é fornecido pelas empresas dominantes no mercado (AIRC e Medidata) são as que apresentam melhor nível de concretização (0,81), no entanto o seu número reduzido (4) inviabiliza o estabelecimento seguro de algum nexo de causalidade.
7. No plano analítico de conjunto, mais focalizado na capacidade comunicacional de base, a conclusão a retirar é a da existência de um universo pouco preocupado com o utilizador final da informação. Partindo da visão definida em parâmetros o nível de cumprimento médio atingido foi de 0,56: valor manifestamente baixo considerando o objetivo de prestar contas em *site*.
8. O resultado saído da análise é corroborado por alguma da informação adicional recolhida: excesso de páginas por prestação de contas e repartição por diversos ficheiros, sem que daí se retire uma lógica organizativa, será no mínimo pouco apelativo á consulta pública.
9. Retiramos do estudo como principal conclusão positiva a de que é, de facto, possível emitir para o espaço global prestações de contas para além de aderentes

ao solicitado por Lei, passíveis de fácil consulta, tendo como exemplo mais evidente a prestação de contas emitida pela CM de Tomar.

Das conclusões vertidas e baseadas na objetividade do estudo desenvolvido, afigura-se-nos fundamental adicionarmos algumas ilações mais abrangentes, integrando algum conhecimento empírico adquirido e experiência, proporcionada por este trabalho, resultante do próprio “manuseamento” das prestações de contas em *site*, a qual permitiu a constatação de aspetos que não perpassam para os índices obtidos mas que assumem importância num contexto prático de consulta.

Em primeiro lugar devemos referir que a amplitude, projeção e aprofundamento do estudo superaram em larga medida, o inicialmente esperado. Desde logo, pela diversidade e quantidade dos PPC (68), ser potencialmente multiplicada por 52 possibilidades de abordagem (o que foi verificado). Neste contexto, admitimos como provável que a cada inconformidade poderá estar subjacente um fator ou uma conjugação de fatores, por ventura, únicos e exclusivos a cada prestação/CM, revelando esta formulação uma limitação do estudo: pese embora, o diagnóstico e o estabelecimento de alguns padrões de erro, não são objetivamente determinadas as causas ou qualquer tipo de padronização, da qual possam decorrer incisivas intervenções.

Considerando que são decorridos 15 anos sobre a publicação do POCAL, levando ao reforço de meios na área administrativo-financeira das CM (em mais, e mais qualificados, recursos humanos, em formação, em meios informáticos, em reorganização interna, etc.), só poderemos olhar para os resultados globais como decepcionantes.

No entanto, o largo espectro dos resultados impede que sejam feitas (injustas) generalizações, como que a comprovar a possibilidade efetiva de serem elaboradas e divulgadas “contas”, de acordo com os referenciais (POCAL e LFL) passíveis de consulta e inteligibilidade: temos prestações de contas como as das CM de Tomar, Sintra, Cadaval ou Ourém, em contra ponto com as virtualmente inexistentes de Peniche, Sesimbra, Mação, Constância ou Óbidos.

Estes opostos reforçam a questão relacionada com os motivos que levam a tão grande discrepância de abordagens sobre um referencial claramente identificado e estável. Não estando no âmbito deste trabalho dar resposta a esta questão, quer a partir, do “manuseamento” e tratamento efetuados, quer a partir de algum conhecimento empírico de causa percebemos a existência de fator ou a conjugação de fatores potencialmente concorrentes para os resultados registados, o que nos impele a arriscar a enumeração de alguns desses possíveis fatores/constrangimentos:

- Deficiências interpretativas;
- Deficiente recolha interna de informação;
- Deficiências nos *outputs* da aplicação informática;
- Abordagem pouco rigorosa da informação a prestar;
- Baixa capacidade técnica;
- Desadequada abordagem organizacional e não tipificação dos processos de gestão;
- Pouca relevância dada aos propósitos da contabilidade;
- Fraco envolvimento interno e dos *stakeholders* (entidades, cidadãos).

Apontados os prováveis constrangimentos de forma genérica, consideramos que a sua rigorosa determinação passaria pelo conhecimento de todas as condicionantes que estiveram na feitura de cada PPC por cada CM, o que para além da difícil concretização, levaria a conclusões, por ventura, temporalmente desfasadas. Assim, apenas poderemos afirmar que as omissões e incorreções registadas, têm na sua origem a concorrência de fatores cuja incidência e peso variarão com (a realidade de) cada CM.

Como já a cima afluído, o que se nos afigura mais preocupante, é o facto dos resultados obtidos, partirem de prestações de contas, cujo suporte legal se encontra estabelecido e estabilizado desde 1999, o que indicia não estarmos perante um processo evolutivo, mas sim, numa manutenção e enraizamento de sistémicos processos de erro.

Não podemos também deixar de conjecturar sobre os fatores que poderão estar na base desta realidade:

- Deficiente implementação inicial do POCAL, sem reparação em subsequentes exercícios.
- Fraca responsabilização e formação dos responsáveis pela elaboração.
- Pouca capacidade analítica e crítica dos membros dos órgãos municipais.
- Generalizada dificuldade de análise em função de reiterada fraca organização das contas.

- Pouca exigência sobre o “produto” prestação de contas e não motivação para a melhoria.
- Inexistência de sistemática monitorização institucional.
- Sistemas de qualidade e normativos internos, sem implementação efetiva.

Estaremos eventualmente perante *a predominância de um ambiente de trabalho sem demasiado controlo interno e externo*, [que] *privilegia uma forma de recrutamento próxima da cultura clientelar e do conhecimento que, por sua vez, fazem com que o desempenho profissional, a fiscalização, o controlo dos atos, estejam imbuídos de um relativo subjetivismo, de compromissos e favores que limitam a objetividade dos procedimentos*. (Mozzicafredo, 2002, pg.13). Acreditamos em processos, a partir da prestação de contas e da sua divulgação, geradores de ciclos virtuosos de exigência, motivação e resposta, com subsequente qualificação da gestão e da contabilidade.

Sob outro ponto de vista, não quantificado (mas quantificável), afigura-se-nos estarmos em presença de um elevado índice de produtividade negativa. Independentemente da qualidade e resultado final, elaborar, preparar, aprovar, apreciar e divulgar uma prestação de contas envolve, uma quantidade apreciável de recursos humanos, quer em tempo quer em número, se adicionarmos recursos materiais, de menor, mas não desprezível monta e obtivermos como resultado um trabalho pouco utilizado/utilizável, ou na melhor das hipóteses, que não corresponda ao seu potencial, estaremos seguramente perante uma forma de desperdício de custos elevados.

De facto, o potencial *accountability* das prestações de contas (enquanto forma de comunicação de informação predominantemente quantitativa, económico-financeira, da atividade desenvolvida e prospetivada para o futuro), é manifestamente subaproveitado, pelo menos no que diz respeito à vertente “horizontal”. Como já anotado a *accountability* “vertical”, é em muito baseada na prestação eletrónica das contas através de um reporte fracionado, desta forma afigura-se-nos ocorrer um afastamento entre a base informativa *accountable* “vertical” e “horizontal”, sem que aparentemente (pelos resultados obtidos), haja por parte dos “utilizadores verticais” um sistemático escrutínio sobre o que é transmitido aos “utilizadores horizontais”. Isto, não obstante a ocorrência de algumas

referências e tomadas de consciência, como relatado na Auditoria Orientada para Avaliar o Grau de Aplicação do POCAL na Região Autónoma da Madeira⁵⁴ (RAM), segundo a qual, no ano de 2010, em seis dos onze *sites* dos municípios da RAM, *não constava a publicitação dos documentos previsionais e de prestação de contas de 2009, contrariando o estabelecido no n.º 2 art.º 49.º, da Lei n.º 2/2007*. Este panorama na RAM contrasta com o registado na RLVT (55% contra 4% de prestações de contas ausentes dos *sites* camarários), o que nos leva duvidar da representatividade do universo RLVT enquanto amostra nacional, apesar da sua heterogeneidade interna estar eventualmente alinhada com a do país. Ainda assim, acrescentamos, pela negativa, o facto de 12 CM apresentarem a título de prestação de contas menos de 20 dos 68 PPC previstos, o que na nossa perspectiva é manifestamente insuficiente para podermos considerar que são prestadas contas aos munícipes: 400 mil eleitores.

Indo mais longe sobre uma das vertentes essenciais deste trabalho (prestação de contas comunicada pela *internet*), retirámos do “local-global” as contas de 6 governos locais não nacionais (quadro VI).

A escolha destes governos locais, teve como único critério de base a matriz ocidental dos países que integram, no restante, para além da aleatoriedade, deve ser referido que foram os únicos *sites* consultados, não se procedendo a qualquer seleção. Este aparente pormenor, aleado à (experimentada) facilidade de obtenção das respetivas contas, reportes e orçamentos, é bem revelador do potencial comunicacional disponível para a “prestação de contas”. Afigura-se-nos que os governos locais em causa têm esta ideia bem presente:

- Todas as “prestações de contas” são transmitidas num único ficheiro (extensão *pdf*).
- É percecionável em qualquer dos documentos a existência de uma consistente lógica organizativa.
- Qualquer um dos documentos, participa positivamente na comunicação e *marketing* do governo local, destacaríamos o (de facto) *Comprehensive Annual Financial Report* da *City and County of Denver*, na sua forma quase “pedagógica” de prestar contas.
- Para além da “prestação de contas” de tradição anual, destacamos o reporte financeiro semestral de Barcelona ou a um nível bem mais elevado os *follow-up* de

⁵⁴ Relatório N.º 1/2011-FS/SRMTC Secção Regional da Madeira do Tribunal De Contas

acompanhamento de iniciativas operacionais e declaração de intenções da execução do orçamento e plano da Kommune de Copenhaga.

Este último ponto (em particular o exemplo da *Kommune* de Copenhaga) remete-nos para a questão do lapso de tempo que medeia entre duas prestações de contas agravado pelo desfasamento entre a sua apresentação (maio) e o fim do exercício (dezembro), demasiado elevado em contextos de permanente mudança, que exigiriam uma “permanente prestação de contas”. Julgamos que este deverá ser o caminho: permitir aos munícipes o acompanhamento da execução do orçamento e planos da sua CM em “tempo real” não é utopia, é possível e desejável. Mais do que uma participação democrática pontual permitida, deseja-se uma participação útil e em tempo com a criação de canais de comunicação ancorados na elaboração de planos e prestação de contas. Neste capítulo em que orçamentos e prestações de contas são vistos como um bom “pretexto” para induzir a participação a *Kommune* de Copenhaga é um bom exemplo.

7. ESTRATÉGIA E PROJETO DE AÇÃO

7.1 LINHAS DE ESTRATÉGIA

Entendendo este trabalho de projeto como inacabado se limitado a caracterização da situação e conjectura sobre hipotéticas causas, impõe-se, senão uma solução, pelo menos a proposta de ações concretas (e concretizáveis), tendo como pilar estrutural o espaço institucional e de atribuições ocupado pelas CCDR e em particular pela CCDR-LVT, em matéria de apoio técnico, diretamente relacionado com as finanças locais e contabilidade, a dispensar às autarquias da região⁵⁵.

O plano de ação tem como objetivo generalizar a correta emissão e publicitação da prestação de contas por parte das CM da RLVT. Este objetivo pressupõe desde logo algo que, a avaliar pelos resultados ainda não existe: total correção das próprias prestações de

⁵⁵ Alínea m), 5º da Portaria 528/2007 de 30 de abril.

contas (conteúdo e forma). Afigurando-se não ser uma mera questão de vontade o exercício de uma correta publicitação, mas sim consequência da existência de problemas na própria prestação de contas e a montante desta. A estratégia proposta tenta levar em linha de conta todas as possíveis e potenciais situações, mesmo que indefinidas, por via da heterogeneidade do universo, ou por não determinação clara dos fatores organizacionais concorrentes.

Nesta linha a questão da divulgação da prestação de contas, passa por ser um importante “pretexto” para corrigir, não só, o documento mas eventualmente práticas viciosas enraizadas, de alguma forma caucionadas pelo tempo e pela ausência de um efetivo escrutínio institucional.

Uma das características do universo, de maior relevo é o elevado grau de diferenciação registada entre as prestações de contas, fazendo pressupor também uma elevada diferenciação nas práticas. Neste contexto surgem-nos dois hipotéticos vetores estratégicos de ação, compatibilizados em projeto:

- **VETOR 1: Intervir sobre o resultado:** partir da correção do resultado prestação de contas publicitada induzir correções sobre as causas.
- **VETOR 2: Intervir sobre as causas:** para resultar em prestações de contas devidamente produzidas/publicitadas.

7.2 O PROJETO

Partindo do vetor 1, intervir sobre o resultado passa por “exigir” prestação de contas de acordo com o POCAL, na expectativa de que essa “exigência” force internamente intervenções corretivas, específicas, mais ou menos profundas, sobre as causas, por parte dos responsáveis.

Plano operativo genérico do vetor 1:

- Elaboração de *check-list* técnica/guiada (proposta/exemplo: anexo XXII - *Check-list* – prestação de contas), estruturada nos PPC, com notas técnicas baseadas no trabalho subjacente ao estudo, e identificação de padrões de erro.
- Envio da *check-list* para as CM solicitando a sua utilização na elaboração das prestações de contas.

- Avaliação de resultados nas prestações de contas seguintes.

Sobre a concretização do vetor há a considerar:

- A *check-list*, utilizável como manual, se efetivamente cumprida, conduzirá a rápidos resultados, com baixos custos, designadamente em recursos técnicos humanos.
- O simples envio de *check-list* dificilmente levará à sua utilização por parte da generalidade das CM devendo ser complementado com ação de comunicação específica.
- Não há influência técnica direta: com a falta de contacto direto, não é estabelecido um compromisso de cumprimento.
- Existe o risco da própria *check-list* levar a reinterpretações erróneas, revelando-se contraproducente.

Da informação disponibilizada pelo estudo ressalta a impossibilidade de determinar, as razões para a existência de inconformidades em termos gerais e especificamente para cada um dos PPC. O vetor 2 parte do pressuposto de que determinar as causas das inconformidades passa forçosamente pelo contacto direto e individualizado com a origem CM.

Plano operativo genérico do vetor 2:

- Alvo inicial: prestações de contas com índice inferior a 0,75, sendo este índice objetivo do projeto, como médio a atingir pelo universo.
- Identificar e elencar, por prestação de contas, as inconformidades encontradas em cada PPC de cada prestação de contas.
- Contacto com os responsáveis pela elaboração das prestações de contas estabelecendo uma plataforma de comunicação.
- Reuniões técnicas presenciais (estimativa: 42) com os responsáveis pela emissão de prestações de contas a baixo do índice 0,75, para:
 - Identificação precisa das relações de causalidade com as inconformidades;
 - Estabelecer medidas específicas de resolução a aplicar pela CM;
 - Estabelecer uma base de compromisso: implementação e manutenção de práticas; resultados; apoio técnico.
- Análise das prestações de contas seguintes;
- Eventuais novas ações corretivas.

Sobre a concretização do vetor há a considerar:

- A determinação exata das causas, em reunião, produzirá uma proposta objetiva de ação.
- A incidência das reuniões sobre prestações de contas com índice a baixo de 0,75, reflete esse valor como objetivo mínimo inicial a atingir.
- O comprometimento de resolução, acrescerá a probabilidade de sucesso.
- Sendo conhecido o ponto de partida e o objetivo a atingir desconhece-se o trajeto a seguir em cada CM, podendo as correções a realizar conflituarem com práticas erradas enraizadas, ou mesmo interesses que dificultem ou inviabilizem a sua execução.
- O tempo requerido dependerá dos recursos humanos técnicos a alocar ao projeto.

Da compatibilização entre os dois vetores resulta esquematicamente:

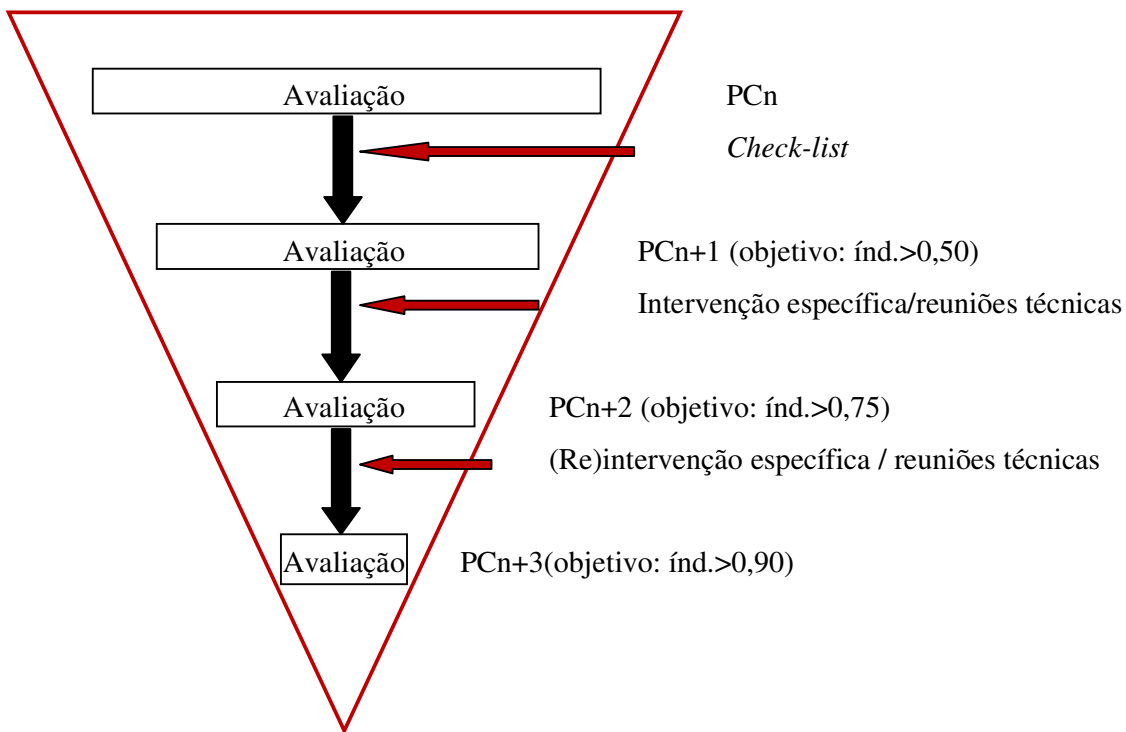


fig.6- projeção evolutiva do projeto

fonte: concepção própria

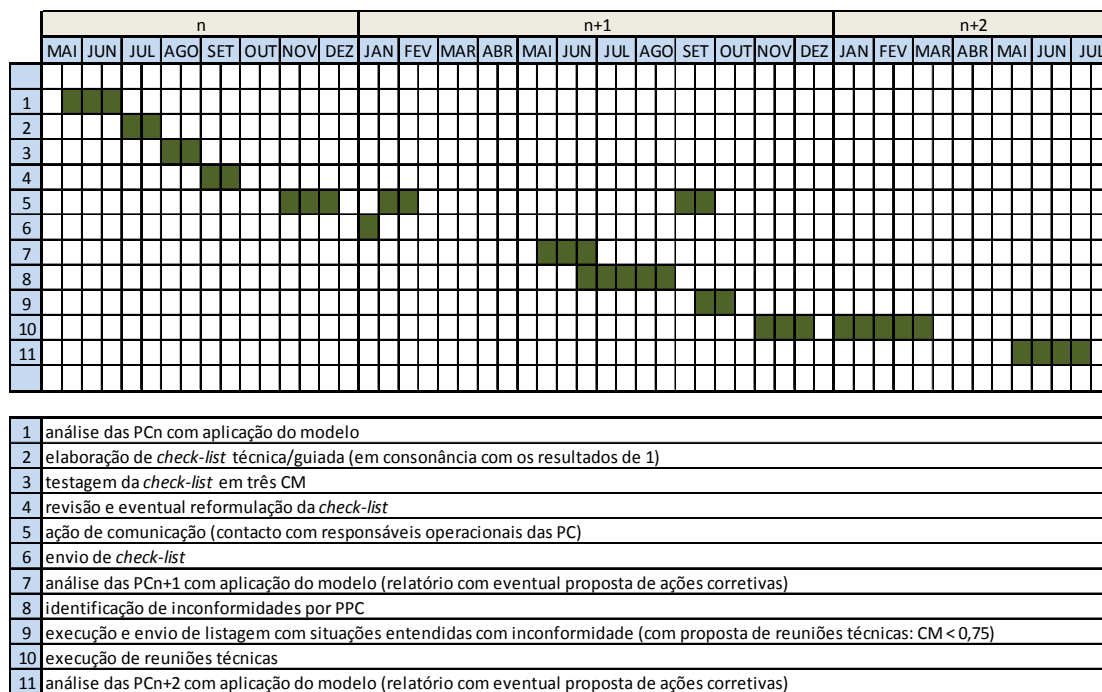
Aplicando o definido para o vetor 1, a partir da análise e resultados das prestações de contas do ano n é emitida a *check-list* tendo por objetivo a obtenção de um índice médio de 0,50 nas prestações de contas de n+1. Mediante os resultados obtidos a partir do modelo analítico é aplicado o definido para o vetor 2, tendo por objetivo a obtenção do índice médio de 0,75 em n+2 e 0,90 em n+3.

Partindo dos pressupostos:

- O projeto abrange três prestações de contas sucessivas (n, n+1, n+2).
- Afetação de dois técnicos com bom grau de especialização.
- O objetivo 0,75 de índice médio para as prestações de contas de n+2).

Visualizamos o projeto através do gráfico de Gantt (quadro XXXI):

Quadro XXXI – Projeção do projeto (gráfico de Gantt)



Entendemos, projetos como o delineado, potencialmente estruturantes para os domínios abordados neste trabalho: gestão municipal e territorial, comunicação, participação cívica. Parece-nos ainda evidente, que a passagem do tempo, sem qualquer incisiva intervenção enraizará más práticas, inviabilizando ou dificultando intervenções corretivas, sejam estas movidas por esforços organizacionais internos, sejam consequência de imposições ambientais externas.

NOTA FINAL

Concluído o trabalho, a primeira nota vai para o seu ponto de partida, que se resumia a uma percepção empiricamente desenvolvida. A necessidade de dar evidência à percepção, a valorização do paradigma associado, o modelo analítico concebido e a ideia de necessidade de intervenção técnica, constituíram a base motivacional, para encetar um caminho desconhecido, mas que se foi apresentando numa lógica quase linear.

Ao longo do percurso constatámos que existem, em número considerável, textos, estudos e planos que integram as componentes em jogo na gestão territorial local (ordenamento, planeamento, participação e democracia, imagem e *marketing*, competitividade, tecnologias da informação e outras), são raros os que integram a gestão dos recursos, elencando-os e enquadrando-os em modelos operativos com identificação dos instrumentos de gestão.

Não será tanto porque estes instrumentos não existam e não estejam capacitados para fazer a ligação entre recursos orçamentos, projetos, atividades e planos estratégicos, parece-nos antes que o caminho da integração multidisciplinar não está concluído, pese embora os esforços. O paradigma contabilístico local, em complementaridade com os mais recentes instrumentos de gestão estratégica, e operacional, parece-nos oferecer as condições de suporte a uma forte ligação entre planeamento e concretização, fazendo diminuir a utilização de expressões como “derrapagem” nas execuções de projetos.

O sistemático subaproveitamento da contabilidade de forma integrada, enquanto base da gestão de recursos, acaba por relegar as “prestações de contas” para o plano do cumprimento formal ritualizado, cuja eventual falta de exigência e escrutínio público sedimenta e perpetua. Este quadro em associação com *a descoordenação dos vários subsistemas da administração pública, o fechamento do processo da decisão, num âmbito de fragmentação da memória administrativa e processual, não permitem que as decisões e as medidas de controlo e fiscalização formem doutrina e precedentes na acumulação de saber* (Mozzicafredo, 2002, pg.14). Será a “prestação de contas” sintomática, no entanto, entendemo-la como dos mais importantes instrumentos de preservação e saber da memória administrativos.

Como último apontamento referiríamos que no presente momento, os *sites* de Sesimbra e Peniche continuam sem apresentar as contas de 2010, a que se junta a ausência das de 2011, sem que surja qualquer justificação. O Município de Tomar não viu a prestação de contas de 2011 da CM serem aprovadas pela (própria) CM, motivo que levou à sua não publicitação. De facto, será *fácil falar, porém, falar em organizar, menos fácil é, ao que parece, organizar de veras, ou, pelo menos, indicar como se organize*. (Pessoa, F., 1919, ed.2011, pg.6).

ANEXOS

ÍNDICE

I.	Base do estudo (CM da RLVT: <i>sites</i> das prestações de contas).....	128
II.	Municípios da RLVT: população e participação eleitoral para a CM.....	129
III.	PRINCÍPIOS ORÇAMENTAIS (POCAL E LEO).....	130
IV.	REGRAS PREVISIONAIS - POCAL.....	131
V.	PRINCÍPIOS E REGRAS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTAL.....	132
VI.	PRINCÍPIOS CONTABILÍSTICOS - POCAL.....	133
VII.	CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTAL E PATRIMONIAL - POCAL.....	134
VIII.	CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL.....	135
IX.	PRESTAÇÃO DE CONTAS (COMPOSIÇÃO).....	136
X.	Matriz analítica por ponto de prestação de contas (PPC).....	137
XI.	Matriz de análise global da prestação de contas.....	141
XII.	Descrições do sistema informático utilizado (ponto 8.1.6 do POCAL).....	142
XIII.	“Imobiliário” – peso na receita arrecadada pelas CM da RLVT.....	143
XIV.	Transferências – peso na receita arrecadada pelas CM da RLVT.....	144
XV.	Dívida de curto prazo / receita cobrada (2008) das CM da RLVT.....	145
XVI.	Despesas com pessoal / despesa executada (2008) das CM da RLVT.....	146
XVII.	Bens de capital / despesa executada (2008) das CM da RLVT.....	147
XVIII.	Notícia 1.....	148
XIX.	Notícia 2.....	149
XX.	Notícia 3.....	150
XXI.	LISBOA E VALE DO TEJO: REGIÃO DE MUNICÍPIOS.....	151
XXII.	CHECK-LIST – PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	164

128

II. Municípios da RLVT: população e participação eleitoral para a CM

	Área km²	POPULAÇÃO RESIDENTE			D.Pop. hab/km²	ELEIÇÕES CM 2009		
		2001	2011	TX.VAR.		INSCRITOS	VOTANTES	TX.ABST.
GRANDE LISBOA	1.377	1.947.261	2.042.326	4,88%	1.483	1.702.017	874.342	48,63%
AMADORA	24	175.872	175.135	-0,42%	7.359	146.973	70.146	52,27%
CASCAIS	97	170.683	206.429	20,94%	2.119	160.300	70.651	55,93%
LISBOA	85	564.657	547.631	-3,02%	6.450	523.152	280.303	46,42%
LOURES	169	199.059	205.054	3,01%	1.211	165.866	89.997	45,74%
MAFRA	292	54.358	76.685	41,07%	263	51.611	28.940	43,93%
ODIVELAS	26	133.847	144.549	8,00%	5.475	117.068	63.647	45,63%
OEIRAS	46	162.128	172.120	6,16%	3.750	144.521	78.066	45,98%
SINTRA	319	363.749	377.837	3,87%	1.184	287.344	137.699	52,08%
VILA FRANCA DE XIRA	318	122.908	136.886	11,37%	430	105.182	54.893	47,81%
LEZÍRIA DO TEJO	4.275	240.832	247.449	2,75%	58	210.045	123.143	41,37%
ALMEIRIM	222	21.957	23.376	6,46%	105	19.756	10.674	45,97%
ALPIARÇA	95	8.024	7.702	-4,01%	81	6.602	4.398	33,38%
AZAMBUJA	263	20.837	21.814	4,69%	83	17.363	10.294	40,71%
BENA VENITE	521	23.257	29.019	24,78%	56	21.245	10.460	50,76%
CARTAXO	158	23.389	24.458	4,57%	155	20.656	11.451	44,56%
CHAMUSCA	746	11.492	10.120	-11,94%	14	9.514	5.810	38,93%
CORUCHE	1.116	21.332	19.944	-6,51%	18	18.771	11.099	40,87%
GOLÊGA	77	5.710	5.465	-4,29%	71	4.775	3.027	36,61%
RIO MAIOR	273	21.110	21.192	0,39%	78	18.419	12.187	33,83%
SALVATERRA DE MAGOS	244	20.161	22.159	9,91%	91	18.449	10.101	45,25%
SANTARÉM	560	63.563	62.200	-2,14%	111	54.495	33.642	38,27%
MÉDIO TEJO	2.706	226.090	227.998	0,84%	84	179.784	110.793	38,37%
ABRANTES	715	42.235	39.325	-6,89%	55	36.872	22.408	39,23%
ALCANENA	127	14.600	13.868	-5,01%	109	13.081	8.586	34,36%
CONSTÂNCIA	80	3.815	4.056	6,32%	50	3.486	2.560	26,56%
ENTRONCAMENTO	14	18.174	20.206	11,18%	1.475	16.851	9.449	43,93%
FERREIRA DO ZÉZERE	190	9.422	8.619	-8,52%	45	8.285	5.588	32,55%
MAÇÃO	400	8.442	7.338	-13,08%	18	7.489	5.742	23,33%
OURÉM	417	46.216	45.932	-0,61%	110	43.880	26.302	40,06%
SARDOAL	92	4.104	3.941	-3,97%	43	3.678	2.799	23,90%
TOMAR	351	43.006	40.674	-5,42%	116	6.658	3.998	39,95%
TORRES NOVAS	270	36.908	36.717	-0,52%	136	32.846	19.363	41,05%
VILA NOVA DA BARQUINHA	50	7.610	7.322	-3,78%	148	6.658	3.998	39,95%
OESTE	2.220	338.711	362.523	7,03%	163	304.184	176.477	41,98%
ALCOBAÇA	408	55.376	56.676	2,35%	139	49.351	29.824	39,57%
ALENQUER	304	39.180	43.267	10,43%	142	33.350	20.156	39,56%
ARRUDA DOS VINHOS	78	10.350	13.391	29,38%	172	9.448	6.069	35,76%
BOMBARRAL	91	13.324	13.193	-0,98%	145	12.354	7.090	42,61%
CADAVAL	175	13.943	14.228	2,04%	81	12.630	8.190	35,15%
CALDAS DA RAINHA	256	48.846	51.729	5,90%	202	43.456	22.052	49,25%
LOURINHÃ	147	23.265	25.735	10,62%	175	22.125	13.211	40,29%
NAZARÉ	82	15.060	15.158	0,65%	184	14.254	7.988	43,96%
ÓBIDOS	142	10.875	11.772	8,25%	83	10.537	6.204	41,12%
PENICHE	78	27.315	27.753	1,60%	358	24.980	13.351	46,55%
SOBRAL DE MONTE AGRADO	52	8.927	10.156	13,77%	195	7.707	4.526	41,27%
TORRES VEDRAS	407	72.250	79.465	9,99%	195	63.992	37.816	40,91%
PENÍNSULA DE SETÚBAL	1.625	714.589	779.373	9,07%	479	639.988	310.242	51,52%
ALCOCHETE	128	13.010	17.569	35,04%	137	12.342	7.426	39,83%
ALMADA	70	160.825	174.030	8,21%	2.479	147.338	71.193	51,68%
BARREIRO	36	79.012	78.764	-0,31%	2.164	71.882	37.946	47,21%
MOITA	55	67.449	66.029	-2,11%	1.194	58.969	27.638	53,13%
MONTIJO	349	39.168	51.222	30,78%	147	38.047	18.368	51,72%
PALMELA	465	53.353	62.805	17,72%	135	46.874	22.594	51,80%
SEIXAL	96	150.271	158.269	5,32%	1.657	126.612	58.458	53,83%
SESIMBRA	196	37.567	49.500	31,76%	253	37.528	18.790	49,93%
SETÚBAL	230	113.934	121.185	6,36%	526	100.396	47.829	52,36%
REGIÃO DELISBOA E VALE DO TEJO	12.204	3.467.483	3.659.669	5,54%	300	3.036.018	1.594.997	47,46%
PORTUGAL	92.212	10.356.117	10.561.614	1,98%	115	9.376.707	5.535.104	40,97%

Fontes:

INE censos 2001

INE censos 2011 (resultados provisórios)

CNE

III. PRINCÍPIOS ORÇAMENTAIS (POCAL E LEO)

PRINCÍPIOS ORÇAMENTAIS*

PERSPETIVA POCAL	PERSPETIVA LEI DE ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL
Independência A elaboração, aprovação e execução do orçamento das autarquias locais é independente do Orçamento do Estado.	
Anualidade Os montantes previstos no orçamento são anuais, coincidindo o ano económico com o ano civil.	Anualidade e plurianualidade Os orçamentos dos organismos do sector público administrativo são anuais. A elaboração dos orçamentos é enquadrada num quadro plurianual de programação orçamental Os orçamentos integram os programas, medidas e projetos ou atividades que implicam encargos plurianuais, os quais evidenciam a despesa total prevista para cada um, as parcelas desses encargos relativas ao ano em causa e, com carácter indicativo, a, pelo menos, cada um dos três anos seguintes. O ano económico coincide como ano civil.
Unidade O orçamento das autarquias locais é único.	Unidade e universalidade O Orçamento do Estado é unitário e compreende todas as receitas e despesas dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e do sistema de segurança social.
Universalidade O orçamento compreende todas as despesas e receitas, inclusive as dos serviços municipalizados, em termos globais, devendo o orçamento destes serviços apresentar-se em anexo.	Os orçamentos das regiões autónomas e das autarquias locais são independentes do Orçamento do Estado e compreendem todas as receitas e despesas das administrações, regional e local, incluindo as de todos os seus serviços e fundos autónomos. O Orçamento do Estado e os orçamentos das regiões autónomas e das autarquias locais devem apresentar o total das responsabilidades financeiras resultantes de compromissos plurianuais, cuja natureza impeça a contabilização direta do respetivo montante total no ano em que os compromissos são assumidos ou os bens em causa postos à disposição do Estado.
Equilíbrio O orçamento prevê os recursos necessários para cobrir todas as despesas, e as receitas correntes devem ser pelo menos iguais às despesas correntes.	Equilíbrio Os orçamentos preveem as receitas necessárias para cobrir todas as despesas.
Especificação O orçamento discrimina suficientemente todas as despesas e receitas nele previstas.	Especificação As receitas previstas devem ser suficientemente especificadas de acordo com uma classificação económica. As despesas são fixadas de acordo com uma classificação orgânica, económica e funcional e estruturadas por programas.
Não consignação O produto de quaisquer receitas não pode ser afecto à cobertura de determinadas despesas, salvo quando essa afectação for permitida por lei.	Não consignação Não pode afetar -se o produto de quaisquer receitas à cobertura de determinadas despesas. Exceção (...)
Não compensação Todas as despesas e receitas são inscritas pela sua importância integral, sem deduções de qualquer natureza.	Não compensação Todas as receitas são previstas pela importância integral em que foram avaliadas, sem dedução alguma para encargos de cobrança ou de qualquer outra natureza. Todas as despesas são inscritas pela sua importância integral, sem dedução de qualquer espécie.
	Equidade intergeracional Equidade na distribuição de benefícios e custos entre gerações.
	Estabilidade orçamental Situação de equilíbrio ou excedente orçamental, calculada de acordo com a definição constante do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas condições estabelecidas para cada um dos subsectores.
	Solidariedade recíproca Todos os subsectores, através dos seus organismos, a contribuem proporcionalmente para a realização do princípio da estabilidade orçamental, de modo a evitar situações de desigualdade.
	Transparência orçamental Dever de informação entre todas as entidades públicas. O princípio da transparência implica, designadamente, o dever de fornecimento de informação à entidade encarregada de monitorar a execução orçamental.

* adaptação do essencial dos textos dos diplomas

IV. REGRAS PREVISIONAIS - POCAL

REGRAS PREVISIONAIS

3.3 POCAL

TEXTO INICIAL	TEXTO ALTERADO (Decreto-Lei n.º 84-A/2002 de 5 de Abril)
<i>a</i>) As importâncias relativas aos impostos, taxas e tarifas a inscrever no orçamento não podem ser superiores à média aritmética simples das cobranças efectuadas nos últimos 24 meses que precedem o mês da sua elaboração;	<i>a</i>) As importâncias relativas aos impostos, taxas e tarifas a inscrever no orçamento não podem ser superiores a metade das cobranças efectuadas nos últimos 24 meses que precedem o mês da sua elaboração, exceto no que respeita a receitas novas ou a atualizações dos impostos, bem como dos regulamentos das taxas e tarifas que já tenham sido objeto de deliberação, devendo-se, então, juntar ao orçamento os estudos ou análises técnicas elaborados para determinação dos seus montantes;
<i>b</i>) As importâncias relativas às transferências correntes e de capital só podem ser consideradas no orçamento em conformidade com a efetiva atribuição pela entidade competente;	<i>b</i>) As importâncias relativas às transferências correntes e de capital só podem ser consideradas no orçamento desde que estejam em conformidade com a efetiva atribuição ou aprovação pela entidade competente, exceto quando se trate de receitas provenientes de fundos comunitários, em que os montantes das correspondentes dotações de despesa, resultantes de uma previsão de valor superior ao da receita de fundo comunitário aprovado, não podem ser utilizadas como contrapartida de alterações orçamentais para outras dotações;
<i>c</i>) Sem prejuízo do disposto na alínea anterior, as importâncias relativas às transferências financeiras, a título de repartição dos recursos públicos do Orçamento do Estado, a considerar no orçamento aprovado, devem ser as constantes do Orçamento do Estado em vigor até à publicação do Orçamento do Estado para o ano a que ele respeita;	<i>c</i>) Sem prejuízo do disposto na alínea anterior, até à publicação do Orçamento do Estado para o ano a que respeita o orçamento autárquico as importâncias relativas às transferências financeiras, a título de participação das autarquias locais nos impostos do Estado, a considerar neste último orçamento, não podem ultrapassar as constantes do Orçamento do Estado em vigor, atualizadas com base na taxa de inflação prevista;
<i>d</i>) As importâncias relativas aos empréstimos só podem ser consideradas no orçamento depois da sua contratação, independentemente da eficácia do respetivo contrato;	<i>d</i>) Sem alteração
<i>e</i>) As importâncias previstas para despesas com pessoal devem ter em conta apenas o pessoal que ocupe lugares de quadro, requisitado e em comissão de serviço ou contratos a termo certo, bem como aquele cujos contratos ou abertura de concurso para ingresso ou acesso estejam devidamente aprovados no momento da elaboração do orçamento;	<i>e</i>) As importâncias previstas para despesas com pessoal devem considerar apenas o pessoal que ocupe lugares de quadro, requisitado e em comissão de serviço, tendo em conta o índice salarial que o funcionário atinge no ano a que o orçamento respeita, por efeitos da progressão de escalão na mesma categoria, e aquele pessoal com contratos a termo certo ou cujos contratos ou abertura de concurso para ingresso ou acesso estejam devidamente aprovados no momento da elaboração do orçamento;
<i>f</i>) No orçamento inicial, as importâncias a considerar nas rubricas «Remunerações de pessoal» devem corresponder à da tabela de vencimentos em vigor.	<i>f</i>) No orçamento inicial, as importâncias a considerar nas rubricas «Remunerações de pessoal» devem corresponder à da tabela de vencimentos em vigor, sendo atualizada com base na taxa de inflação prevista, se ainda não tiver sido publicada a tabela correspondente ao ano a que o orçamento respeita.

V. PRINCÍPIOS E REGRAS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

PRINCÍPIOS E REGRAS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTAL*

POCAL	LEI DE ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL
	SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES
	As operações de execução do orçamento das receitas e das despesas obedecem ao princípio da segregação das funções de liquidação e de cobrança, quanto às primeiras, e de autorização da despesa, de autorização de pagamento e de pagamento, quanto às segundas.
RECEITA	RECEITA
As receitas só podem ser liquidadas e arrecadadas se tiverem sido objeto de inscrição orçamental adequada;	Nenhuma receita pode ser liquidada ou cobrada, mesmo que seja legal, sem que, cumulativamente: a) tenha sido objeto de correta inscrição orçamental; b) esteja adequadamente classificada.
A cobrança de receitas pode ser efetuada para além dos valores inscritos no orçamento.	A liquidação e a cobrança podem ser efetuadas para além dos valores previstos na respetiva inscrição orçamental.
As receitas liquidadas e não cobradas até 31 de Dezembro devem ser contabilizadas pelas correspondentes rubricas do orçamento do ano em que a cobrança se efetuar;	
DESPESA	DESPESA
As dotações orçamentais da despesa constituem o limite máximo a utilizar na sua realização;	As dotações constantes do orçamento das despesas constituem o limite máximo a utilizar na realização destas.
As despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respetivamente;	Nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que, cumulativamente: a) o facto gerador da obrigação de despesa respeite as normas legais aplicáveis; b) A despesa em causa disponha de inscrição orçamental, tenha cabimento na correspondente dotação, esteja adequadamente classificada e obedeça ao princípio da execução do orçamento por duodécimos, salvas, nesta última matéria, as exceções previstas na lei; c) a despesa em causa satisfaça o princípio da economia, eficiência e eficácia. O cabimento afere-se pelas rubricas do nível mais desagregado da classificação económica e respeitando o programa, projeto ou atividade. Os princípios da economia, eficiência e eficácia, deverão ser verificados, em particular, em relação às despesas que, pelo seu elevado montante, pela sua continuidade no tempo, envolvam um dispêndio significativo de dinheiros públicos.
As despesas a realizar com a compensação em receitas legalmente consignadas podem ser autorizadas até à concorrência das importâncias arrecadadas;	A realização de qualquer despesa à qual esteja consignada determinada receita fica também condicionada à cobrança desta receita em igual montante.
As ordens de pagamento de despesa caducam em 31 de Dezembro do ano a que respeitam, devendo o pagamento dos encargos assumidos e não pagos até essa data ser processado por conta das verbas do orçamento que estiver em vigor no momento em que se proceda ao seu pagamento. O credor pode requerer o pagamento dos encargos no prazo de três anos a contar de 31 de Dezembro do ano a que respeita o crédito; os serviços, no prazo definido, devem tomar a iniciativa de satisfazer os encargos, assumidos e não pagos, sempre que não seja imputável ao credor a razão do não pagamento.	

* adaptação ao essencial dos textos dos diplomas

VI. PRINCÍPIOS CONTABILÍSTICOS - POCAL

PRINCÍPIOS CONTABILÍSTICOS (3.2)	
Da entidade contabilística	Constitui entidade contabilística todo o ente público ou de direito privado que esteja obrigado a elaborar e apresentar contas de acordo com o presente Plano. Quando as estruturas organizativas e as necessidades de gestão e informação o requeiram, podem ser criadas subentidades contabilísticas, desde que esteja devidamente assegurada a coordenação com o sistema central
Da continuidade	Considera-se que a entidade opera continuamente, com duração ilimitada
Da consistência	Considera-se que a entidade não altera as suas políticas contabilísticas de um exercício para o outro. Se o fizer e a alteração tiver efeitos materialmente relevantes, esta deve ser referida de acordo com o anexo às demonstrações financeiras (nota 8.2.1)
Da especialização (ou do acréscimo)	Os proveitos e os custos são reconhecidos quando obtidos ou incorridos, independentemente do seu recebimento ou pagamento, devendo incluir-se nas demonstrações financeiras dos períodos a que respeitem
Do custo histórico	Os registos contabilísticos devem basear-se em custos de aquisição ou de produção
Da prudência	Significa que é possível integrar nas contas um grau de precaução ao fazer as estimativas exigidas em condições de incerteza sem, contudo, permitir a criação de reservas ocultas ou provisões excessivas ou a deliberada quantificação de ativos e proveitos por defeito ou de passivos e custos por excesso
Da materialidade	As demonstrações financeiras devem evidenciar todos os elementos que sejam relevantes e que possam afetar avaliações ou decisões dos órgãos das autarquias locais e dos interessados em geral
Da não compensação	Os elementos das rubricas do ativo e do passivo (balanço), dos custos e perdas e de proveitos e ganhos (demonstração de resultados) são apresentados em separado, não podendo ser compensados

VII. CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTAL E PATRIMONIAL - POCAL

CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTAL E PATRIMONIAL (estrutura)			
EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	Classe 0 Contas do controlo orçamental e de ordem	DEMONSTRAÇÃO DE RESULTADOS	Classe 6 Custos e perdas
	01 Orçamento – Exercício corrente		61 Custos das mercadorias vendidas e das matérias consumidas
	02 Despesas		62 Fornecimentos e serviços externos
	03 Receitas		63 Transferências e subsídios correntes concedidos e prestações sociais
	04 Orçamento – Exercícios futuros		64 Custos com o pessoal
	05 Compromissos – Exercícios futuros		65 Outros custos e perdas operacionais
	09 Contas de ordem		66 Amortizações do exercício
BALANÇO	Classe 1 Disponibilidades		67 Provisões do exercício
	11 Caixa		68 Custos e perdas financeiros
	12 Depósitos em instituições financeiras		69 Custos e perdas extraordinários
	15 Títulos negociáveis		Classe 7 Proveitos e ganhos
	18 Outras aplicações de tesouraria		71 Vendas e prestações de serviços
	19 Provisões para aplicações de tesouraria		72 Impostos e taxas
	Classe 2 Terceiros		73 Proveitos suplementares
	21 Clientes, contribuintes e utentes		74 Transferências e subsídios obtidos
	22 Fornecedores		75 Trabalhos para a própria entidade
	23 Empréstimos obtidos		76 Outros proveitos e ganhos operacionais
	24 Estado e outros entes públicos		78 Proveitos e ganhos financeiros
	25 Devedores e credores pela execução do orçamento		79 Proveitos e ganhos extraordinários
	26 Outros devedores e credores		Classe 8 Resultados
	27 Acréscimos e diferimentos		81 Resultados operacionais
	28 Empréstimos concedidos		82 Resultados financeiros
	29 Provisões		83 (Resultados correntes)
	Classe 3 Existências		84 Resultados extraordinários
	31 Compras		88 Resultado líquido do exercício
	33 Produtos acabados e intermédios		
	34 Subprodutos, desperdícios, resíduos e refugos		
	35 Produtos e trabalhos em curso		
	36 Matérias-primas, subsidiárias e de consumo		
	37 Adiantamentos por conta de compras		
	38 Regularização de existências		
	39 Provisões para depreciação de existências		
	Classe 4 Imobilizações		
	41 Investimentos financeiros		
	42 Imobilizações corpóreas		
	43 Imobilizações incorpóreas		
	44 Imobilizações em curso		
	45 Bens de domínio público		
	48 Amortizações acumuladas		
	49 Provisões para investimentos financeiros		
	Classe 5 Fundo patrimonial		
	51 Património		
	55 Ajustamentos de partes de capital em empresas		
	56 Reservas de reavaliação		
	57 Reservas		
	59 Resultados transitados		

VIII. CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL

CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL (10.1)
1 Funções gerais
1.1.0 Serviços gerais de administração pública.
1.1.1 Administração geral
1.2.0 Segurança e ordem públicas.
1.2.1 Protecção civil e luta contra incêndios
1.2.2 Polícia municipal.
2 Funções sociais
2.1.0 Educação.
2.1.1 Ensino não superior
2.1.2 Serviços auxiliares de ensino
2.2.0 Saúde.
2.2.1 Serviços individuais de saúde
2.3.0 Segurança e acção sociais.
2.3.1 Segurança social
2.3.2 Acção social
2.4.0 Habitação e serviços colectivos.
2.4.1 Habitação.
2.4.2 Ordenamento do território
2.4.3 Saneamento
2.4.4 Abastecimento de água
2.4.5 Resíduos sólidos
2.4.6 Protecção do meio ambiente e conservação da natureza
2.5.0 Serviços culturais, recreativos e religiosos.
2.5.1 Cultura
2.5.2 Desporto, recreio e lazer
2.5.3 Outras actividades cívicas e religiosas
3 Funções económicas.
3.1.0 Agricultura, pecuária, silvicultura, caça e pesca
3.2.0 Indústria e energia
3.3.0 Transportes e comunicações.
3.3.1 Transportes rodoviários
3.3.2 Transportes aéreos
3.3.3 Transportes fluviais
3.4.0 Comércio e turismo.
3.4.1 Mercados e feiras
3.4.2 Turismo
3.5.0 Outras funções económicas
4 Outras funções.
4.1.0 Operações da dívida autárquica
4.2.0 Transferências entre administrações
4.3.0 Diversas não especificadas

IX. PRESTAÇÃO DE CONTAS (COMPOSIÇÃO)

POCAL DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS		
7 mapas de execução orçamental	1	5 balanço
	2	6 demonstração de resultados
	3	7.1 plano plurianual de investimentos
	4	7.2 orçamento (resumo)
	5	7.2 orçamento
	6	7.3.1 mapa do controlo orçamental - despesa
	7	7.3.2 mapa do controlo orçamental - receita
	8	7.4 execução anual do ppi
	9	7.5 fluxos de caixa (com contas de ordem)
	10	7.6 operações de tesouraria
8 anexos das demonstrações financeiras	8.1 caracterização da entidade	11 8.1.1 identificação
		12 8.1.2 legislação
		13 8.1.3 estrutura organizacional efectiva
		14 8.1.4 descrição sumária das actividades
		15 8.1.5 recursos humanos
		16 8.1.6 organização contabilística
		17 8.1.7 outra informação relevante
	8.2 notas ao balanço de demonstração de resultados	18 8.2.1 disposições do pocal derogadas
		19 8.2.2 contas não comparáveis com anos anteriores
		20 8.2.3 critérios valorimétricos, amortizações de provisões
		21 8.2.4 cotações utilizadas
		22 8.2.5 situações em que o resultado o exercício foi afectado
		23 8.2.6 comentário às contas 431 e 432
		24 8.2.7 activo bruto, amortizações e provisões
		25 8.2.8 desagregação do activo bruto
		26 8.2.9 encargos financeiros capitalizados
		27 8.2.10 diplomas da reavaliação
		28 8.2.11 mapa de reavaliações
		29 8.2.12 imobilizações situações especiais
		30 8.2.13 bens locação financeira
		31 8.2.14 bens sem valorização
		32 8.2.15 bens de domínio público não amortizáveis
		33 8.2.16 entidades participadas
		34 8.2.17 títulos negociáveis e outras aplicações de tesouraria
		35 8.2.18 outras aplicações financeiras
		36 8.2.19 activo circulante custos/preço de mercado
		37 8.2.20 (razões) activo circulante a baixo do custo ou preço de mercado
		38 8.2.21 provisões extraordinárias activo circulante
		39 8.2.22 dívidas de cobrança duvidosa
		40 8.2.23 dívidas de/ao pessoal
		41 8.2.24 obrigações emitidas
		42 8.2.25 dívida eoep em mora
		43 8.2.26 contas de ordem
		44 8.2.27 provisões
		45 8.2.28 classe 5
		46 8.2.29 demonstração cmvmc
		47 8.2.30 demonstração variação produção
		48 8.2.31 demonstração resultados financeiros
		49 8.2.32 demonstração resultados extraordinários
	8.3 notas sobre o processo orçamental e respectiva organização	50 8.3.1.1 modificações orçamento da receita
		51 8.3.1.2 modificações orçamento da despesa
		52 8.3.2 modificações ao ppi
		53 8.3.3 contratação administrativa
		54 8.3.4.1 transferências correntes - despesa
		55 8.3.4.2 transferências de capital - despesa
		56 8.3.4.3 subsídios concedidos
		57 8.3.4.4 transferências correntes - receita
		58 8.3.4.5 transferências capital - receita
		59 8.3.4.6 subsídios obtidos
		60 8.3.5.1 activos de rendimento fixo
		61 8.3.5.2 activos de rendimento variável
		62 8.3.6.1 empréstimos
		63 8.3.6.2 outras dívidas a terceiros
13 relatório de gestão		64 a) situação económica
		65 b) síntese financeira
		66 c) evolução das dívidas de e a terceiros
		67 d) proposta de aplicação do resultado líquido
		68 e) factos relevantes ocorridos após o fecho do exercício

Subsistema patrimonial
Subsistema orçamental

PRESTAÇÃO DE CONTAS – CM RLVT

X. Matriz analítica por ponto de prestação de contas (PPC)

[illegible]

PRESTAÇÃO DE CONTAS – CM RLVT

[illegible]

PRESTAÇÃO DE CONTAS – CM RLVT

[illegible]

PRESTAÇÃO DE CONTAS – CM RLVT

[illegible]

XI. Matriz de análise global da prestação de contas

CÂMARAS MUNICIPAIS	apreciação global																								
	organização					sequenciação de documentos					documentos em falta					documentos em excesso									
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5					
ABRANTES					X				X						X		X								16
ALCANENA		X					X				X					X									6
ALCOBAÇA		X					X					X						X							9
ALCOCHETE		X				X						X					X								7
ALENQUER	X					X					X												X		8
ALMADA			X					X			X							X							10
ALMEIRIM			X					X					X					X							12
ALPIARÇA				X					X					X			X								14
AMADORA	X					X					X									X					7
ARRUDA DOS VINHOS				X				X					X							X					14
AZAMBUJA					X					X				X						X					17
BARREIRO			X					X					X							X					13
BENAVENTE				X					X					X						X					16
BOMBARRAL		X					X				X						X								7
CADAVAL					X					X						X					X				19
CALDAS DA RAINHA				X					X					X			X								13
CARTAXO		X				X							X						X						9
CASCAIS			X			X							X							X					11
CHAMUSCA			X			X						X							X						10
CONSTÂNCIA	X					X					X					X									4
CORUCHE			X				X						X							X					12
ENTRONCAMENTO		X					X					X								X					10
FERREIRA DO ZÉZERE			X						X			X							X						12
GOLEGÃ		X					X				X								X		X				9
LISBOA					X					X					X				X						17
LOURES					X					X					X		X								15
LOURINHÃ			X				X					X										X			12
MAÇÃO	X					X					X					X									4
MAFRA		X				X							X									X			11
MOITA	X					X						X													5
MONTIJO			X				X				X					X									7
NAZARÉ			X			X					X							X							7
ÓBIDOS				X					X		X							X							11
ODIVELAS				X					X				X						X						14
OEIRAS				X					X					X			X								13
OURÉM					X					X					X				X						17
PALMELA		X				X					X									X					8
PENICHE																									0
RIO MAIOR				X					X		X							X							11
SALVATERRA DE MAGOS		X					X							X						X					12
SANTARÉM			X					X					X					X							11
SARDOAL				X					X						X			X							15
SEIXAL				X					X						X					X					16
SESIMBRA																									0
SETÚBAL			X					X				X									X				12
SINTRA					X					X					X						X				19
SOBRAL DE MONTE AGRAÇO				X						X				X						X					18
TOMAR				X						X					X							X			20
TORRES NOVAS		X					X						X						X						12
TORRES VEDRAS			X					X				X						X							10
VILA FRANCA DE XIRA			X				X					X								X					11
VILA NOVA DA BARQUINHA	X					X					X								X						6
Ocorrências	6	11	14	10	9	13	11	7	11	8	14	10	11	10	5	7	11	9	19	4					200
Valorização	6	22	42	40	45	13	22	21	44	40	14	20	33	40	25	7	22	27	76	20					579
uv do parametro					155	uv do parametro					140	uv do parametro					132	uv do parametro					152		579
uv max					260	uv max					260	uv max					260	uv max					260		1040
índice					0,60	índice					0,54	índice					0,51	índice					0,58		0,56

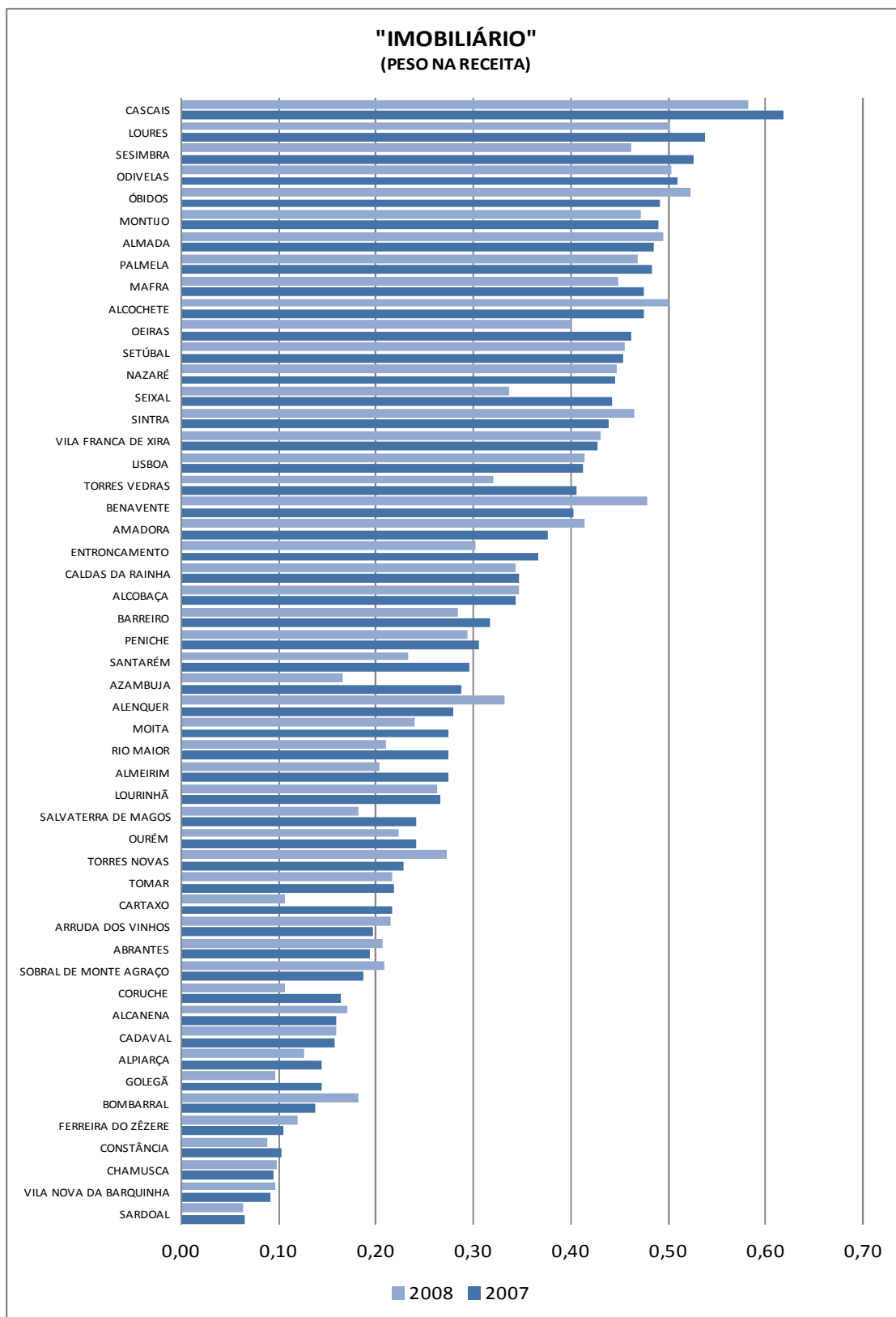
XII. Descrições do sistema informático utilizado (ponto 8.1.6 do POCAL)

EXTRATOS DA DESCRIÇÃO DE SISTEMAS INFORMÁTICOS EM PC		
CM	SOFTWARE	DESCRIÇÃO
ABRANTES	INFORUGE	Todo o software corre em ambiente Windows a partir de Unix Sco OpenServer, recorrendo a tecnologia cliente/servidor e assenta essencialmente numa estrutura de base de dados C-Isam. Atualizado em permanência, o software está preparado para um funcionamento integrado, em tempo real e, em módulos independentes, disponibilizando exportações para Word, Excel e Access.
LISBOA	SAP	É utilizado o sistema SAP ERP 6.0 do fabricante de software SAP, sendo o responsável pela implementação a empresa NOVABASE.
OEIRAS	AIRC	A solução aplicacional de suporte à área financeira do Município assenta no conceito de ERP (Enterprise Resource Planning) que integra o universo de operações transacionais da organização. A mesma funciona, em ambiente LINUX, e Sistema de Gestão de Base de Dados Relacional INFORMIX. A contabilidade do Município de Oeiras está organizada segundo o POCAL, utilizando software do fornecedor AIRC (solução ERP) o qual compreende as seguintes aplicações SCA, SCE, GES, OAD, SIC, SGT, TAX, SAD e SGP.
OURÉM	AIRC	Caracterizando o sistema informático da Câmara estritamente relacionado com a produção de informação para tratamento contabilístico, este é composto pela existência de nove aplicações: Sistema de Contabilidade Autárquica (SCA), Sistema de Gestão de Tesouraria (SGT), Sistema de Inventário e Cadastro Patrimonial (SIC), Guias de Receitas Gerais (TAX), Gestão de Stocks (GES), Gestão de Obras por Administração Directa (OAD), Gestão de Pessoal (SGP), Sistema de Controlo de Empreitadas (SCE), Sistema de Gestão de Beneficiários da ADSE (SBA), Sistema de Contabilidade Autárquica (SCA).
SARDOAL	AIRC	Todo o circuito do sistema contabilístico é com posto pelas seguintes aplicações: SCA – Sistema de Contabilidade Autárquica; TAX – Sistema de Taxas e Licenças – Emissão Guias Receita; GES – Gestão de Stocks; SGT – Sistema de Gestão de Tesouraria; SCE – Sistema de Controlo de Empreitadas; OAD – Obras por Administração Directa; SGP – Sistema de Gestão de Pessoal; STA – Sistema de Tratamento de Actas; GESCOM – Gestão Parque Máquinas e Viaturas; SPO – Sistema de Processo de Obras; SIC – Sistema de Inventário e Cadastro; SGD – Sistema de Gestão Documental; SAD – Sistema de Avaliação e Desempenho; SGA – Sistema de Gestão de Água.
TORRES NOVAS	MEDIDATA	A contabilidade encontra-se registada em sistema informático da MEDIDATA, que tem por base o SIGMA – Sistema Integrado de Gestão Municipal e Autárquica. É um sistema de informação em tempo real, possui uma estrutura modular que permite a integração de módulos com funcionamento independente e/ou interdisciplinar. O SIGMA foi desenvolvido através de uma ferramenta – O SAGA (Sistema Assistido de Geração e Gestão de Aplicações). O sistema informático de suporte à contabilidade, designa-se por POCAL. (...) Compreende o plano de contas, documentos previsionais, sistema contabilístico e documentos de prestação de contas. Para além da aplicação informática do sistema contabilístico, existe a funcionar de forma integrada as seguintes sistemas: Feiras e Mercados; Cemitérios; Habitação; Ensino; Publicidade e Ocupação Via Pública; Obras Particulares; Execuções Fiscais.

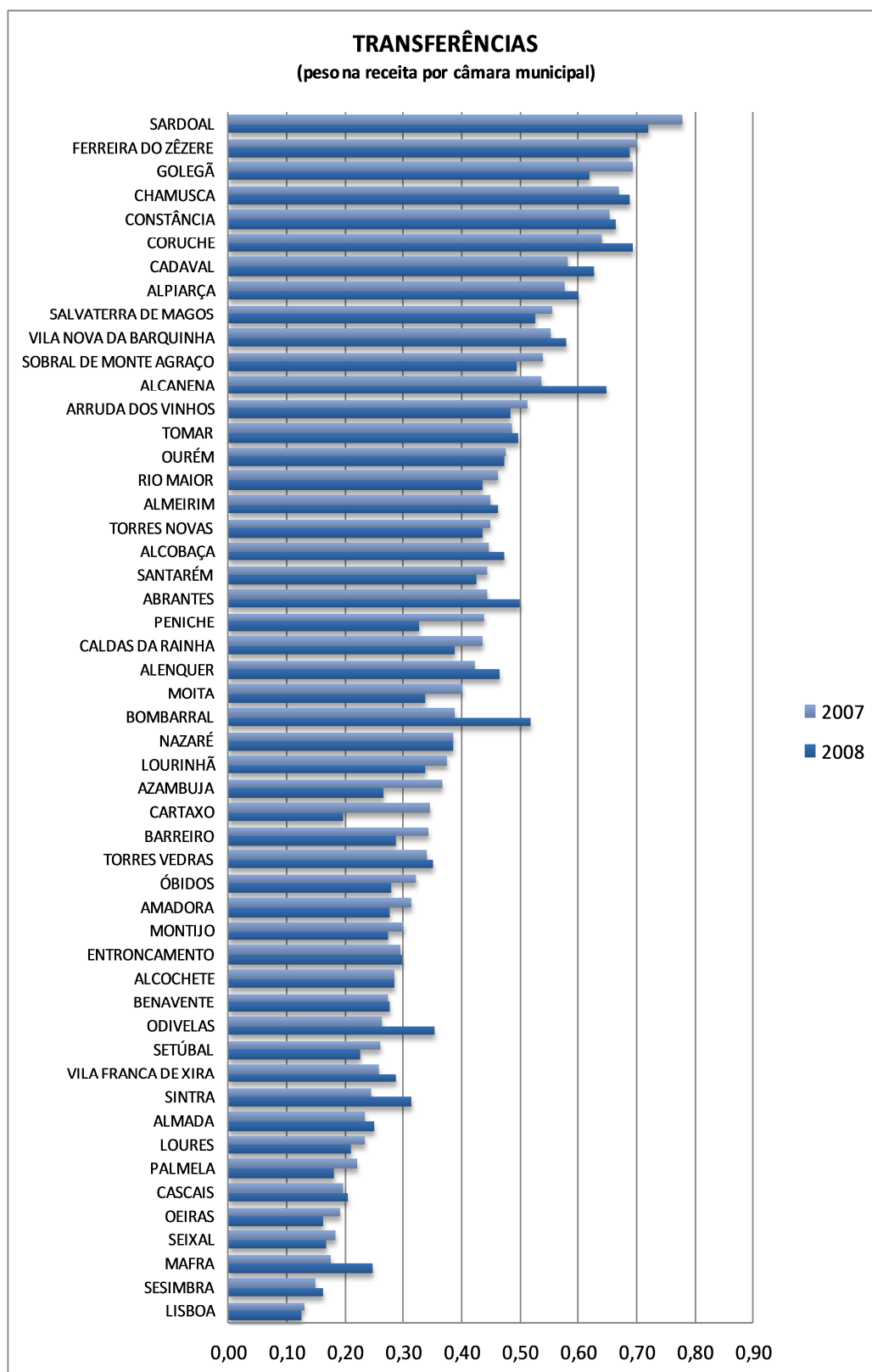
fonte:

ponto 8.1.6 da prestação de contas 2010 das CM

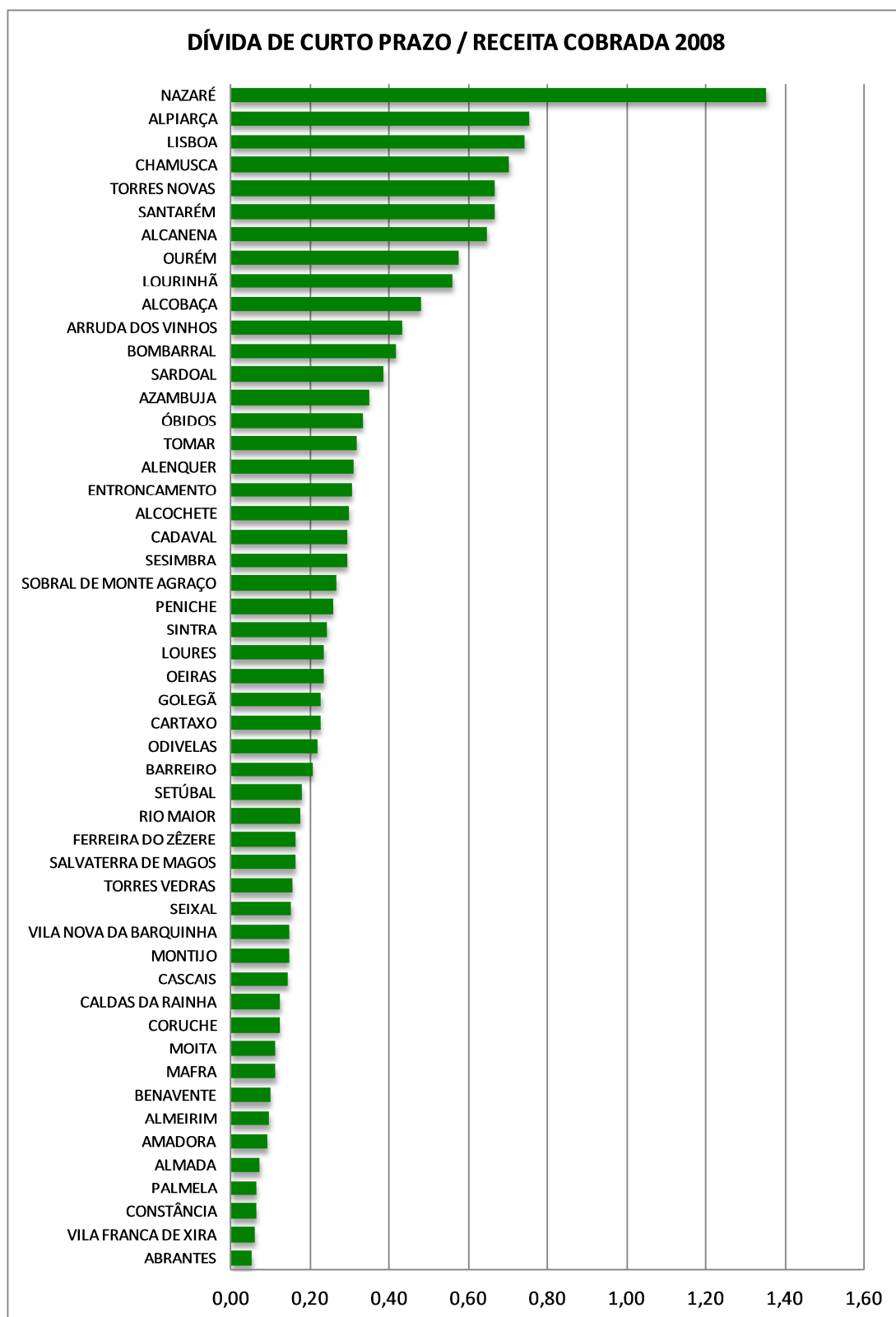
XIII. “Imobiliário” – peso na receita arrecadada pelas CM da RLVT



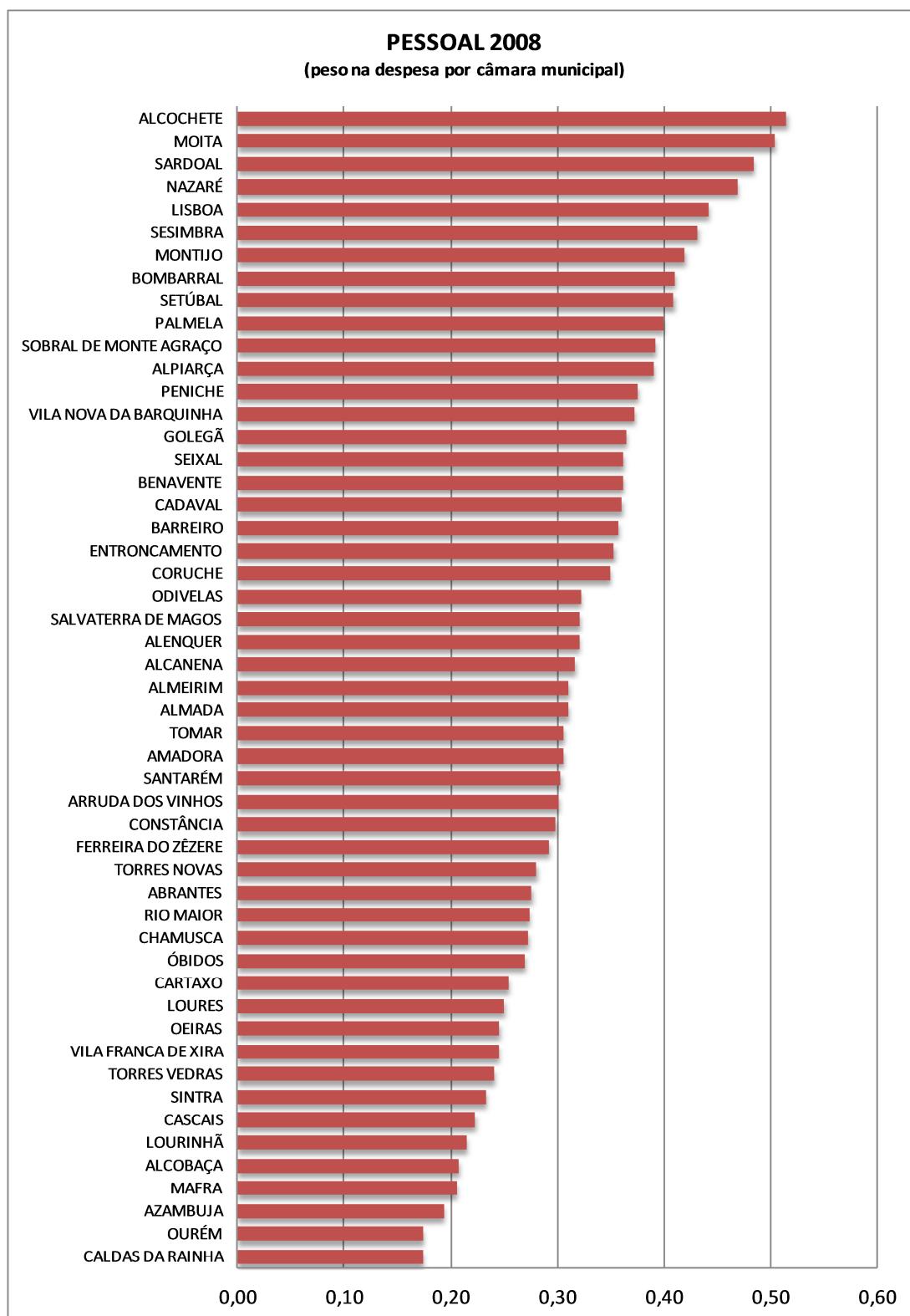
XIV. Transferências – peso na receita arrecadada pelas CM da RLVT



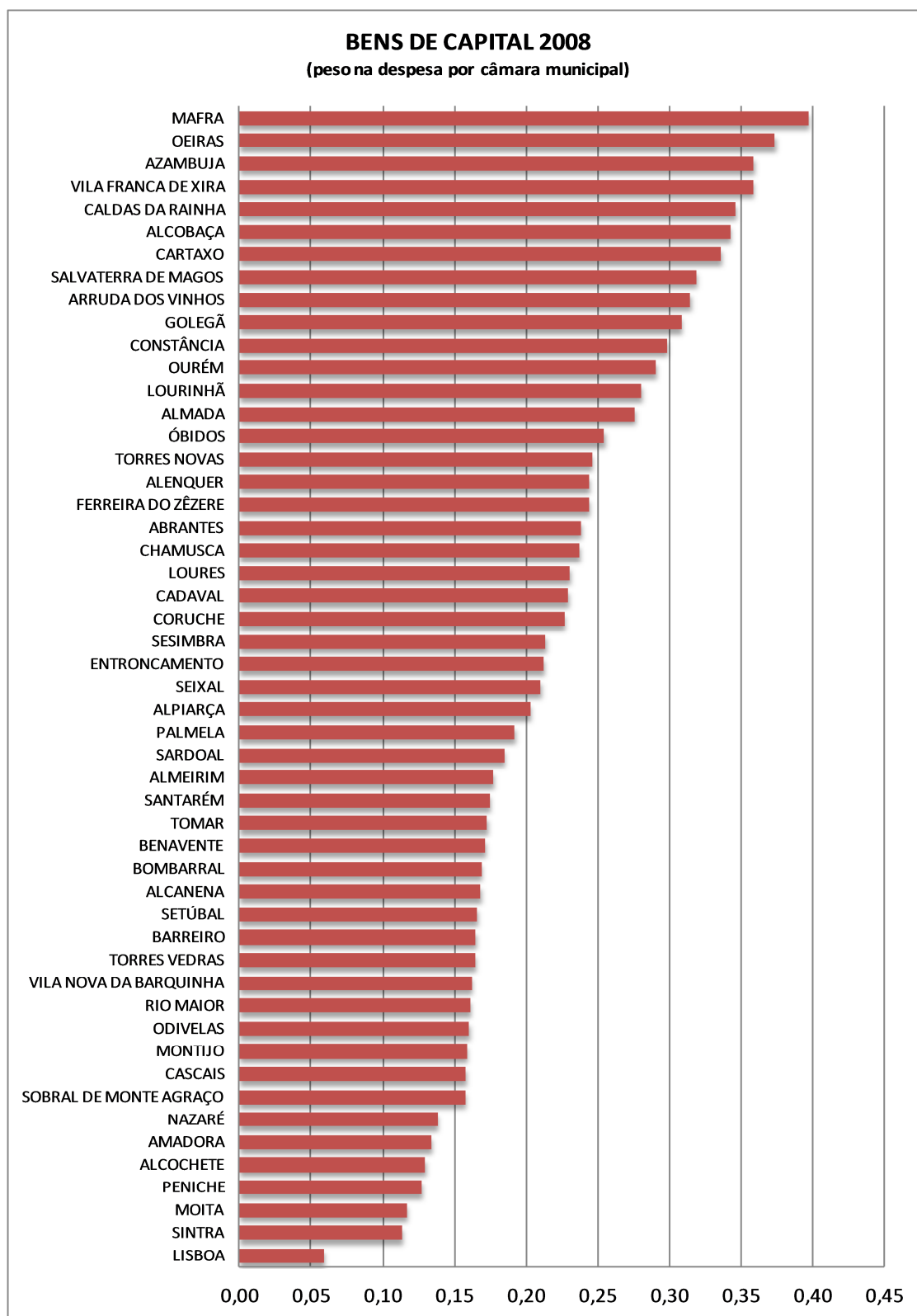
XV. Dívida de curto prazo / receita cobrada (2008) das CM da RLVT



XVI. Despesas com pessoal / despesa executada (2008) das CM da RLVT



XVII. Bens de capital / despesa executada (2008) das CM da RLVT



XVIII. Notícia 1

PÚBLICO (9/11/2009)

Local

Imobiliário é a fonte de receitas mais dependente da economia

Câmaras mais dependentes do imobiliário na Grande Lisboa

Autarquias de Lisboa e Vale do Tejo possuem características muito próprias na forma como obtêm e gastam os seus recursos financeiros

As câmaras da Grande Lisboa dependem mais dos impostos directos e dos ligados ao imobiliário, liderados pelo concelho de Cascais. Esta é uma das conclusões de um estudo sobre a execução orçamental dos 51 municípios da região de Lisboa e Vale do Tejo.

O estudo *Câmaras da Região de Lisboa e Vale do Tejo-Análise Financeira da Execução Orçamental 2006/2007*, realizado no âmbito da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) de Lisboa e Vale do Tejo, foi coordenado por Carlos Santos Sousa e Carla Gonçalves. No documento admite-se que uma avaliação de dois anos é "insuficiente para se projectar uma tendência de evolução", mas sublinha-se que o poder local tem sofrido "importantes mudanças", com um significativo aumento das verbas movimentadas, especialmente fruto das suas novas atribuições e competências.

O estudo divide os 51 municípios da região em cinco zonas principais – Grande Lisboa (oito concelhos do Norte da área metropolitana), Península de Setúbal (nove municípios da AML), Lezíria do Tejo, Médio Tejo e Oeste –, com desigualdades demográfica e económico-social, mas sujeitas a uma polarização metropolitana.

Em 2006, estas 51 câmaras geraram uma receita total de 2303 milhões de euros, valor que subiu cinco por cento no ano seguinte, enquanto as despesas aumentaram dois por cento. O decréscimo proporcional no investimento está relacionado com a diminuição de fundos comunitários. Os autores do estudo, concluído no passado Verão, avaliaram o peso das receitas ligadas ao imobiliário nos orçamentos municipais. E os resultados não fugiram muito ao esperado, mas salientam que esta é, porventura, a fonte de receita "mais exposta às oscilações conjunturais da economia".

Classificando como imobiliárias verbas de IMI e de IMT e as taxas de loteamentos e obras, o documento conclui que os municípios da Grande Lisboa são claramente mais dependentes destes recursos. Quatro deles – Cascais (62%), Loures, Sesimbra e Odivelas – têm mesmo mais de metade das suas receitas de 2007 nesta origem. No plano oposto, o Sardoal não vai além dos seis por cento, seguido por Vila Nova da Barquinha e Chamusca, com oito. A Grande Lisboa dependia no exercício de 2007 em 46% das receitas do imobiliário, seguida pela Península de Setúbal, com 45, o Oeste com 33, a Lezíria, com 26, e o Médio Tejo, com 21.

Investimento no Oeste

As câmaras do Oeste – 31 por cento das suas receitas totais em 2006 e 30% no ano seguinte – e do Médio Tejo – 36% em 2006 e menos dez por cento no ano seguinte – foram as que mais canalizaram verbas para investimento. Seguem-se as câmaras da Lezíria, com 27% em 2006 e 20 no ano seguinte. A Península de Setúbal desceu, no mesmo período, de 19 para 18% e a Grande Lisboa subiu de 14 para 15%, o que significa que, em média, são estes municípios mais populosos que menor parcela das suas receitas destinam ao investimento.

As câmaras da Grande Lisboa são as que mais dependem dos impostos directos (IMI, IMT, imposto sobre veículos e derrama) – 56% das receitas anuais em 2007 – e mais marcantes em municípios como Cascais, Oeiras (mais de 60%), Lisboa, Sintra e Odivelas (50 a 60%). As autarquias da Lezíria e do Médio Tejo são as mais dependentes das transferências do Orçamento do Estado e de fundos comunitários. Sardoal, Ferreira do Zêzere, Vila Nova da Barquinha, Constância e Chamusca não atingem dez por cento de receitas de impostos directos e dependem muito das transferências (78% no Sardoal e 70% em Ferreira do Zêzere).

Jorge Talixa

XIX. Notícia 2

JORNAL DE NOTÍCIAS (24/09/2010)

Combater a desertificação da cidade é aposta do novo PDM

Nos últimos 50 anos, Lisboa perdeu 300 mil residentes embora haja hoje cinco vezes mais habitações. Estima-se que cerca de 60 mil estejam vazias. A Câmara quer contrariar esta tendência com um Plano Director Municipal que visa reabilitar e repovoar o centro.

A autarquia está decidida a atacar o despovoamento e, para tal, vai apostar numa nova estratégia de reabilitação urbana. A proposta de alterações ao PDM – ontem, quinta-feira, apresentada publicamente – destaca objectivos como a reabilitação do edificado para regenerar a cidade, fixar mais famílias e mais empresas, a par da criação de mais emprego.

A intenção passa por resolver o problema do centro da cidade que tem sido abandonado pela classe média nas últimas décadas, em particular pelos jovens que procuram primeira habitação, devido aos elevados preços praticados pelo mercado livre.

Em declarações ao JN, o vice-presidente e vereador do Urbanismo da autarquia, Manuel Salgado, referiu: “Pretendemos atrair jovens e classe média”, sublinhando que “é um passo fundamental para rejuvenescer a população de Lisboa”.

Com as alterações ao PDM, a Câmara pretende “incrementar a oferta da habitação a preços acessíveis e dotar a cidade de um conjunto de equipamentos como creches, escola ou centros de saúde que são indispensáveis para que as pessoas tenham condições de vida no centro e que sejam competitivas com aquilo que existe em várias áreas na periferia”.

Compensar a reabilitação Uma das medidas passa por compensar os privados que decidam investir na reabilitação. Assim, no novo PDM propõe-se a atribuição de créditos de edificabilidade que podem depois ser usados na fixação dos índices de construção nas áreas a consolidar. Manuel Salgado destacou este “mecanismo de premiar quem reabilita”, explicando que, na prática, o privado que investir para reabilitar no centro terá “bónus de créditos de edificabilidade”, ou seja, usufruirá de vantagens para investir noutras áreas da cidade “como o Parque das Nações ou Carnide”.

Garantir rendas acessíveis

A Câmara de Lisboa tenciona também fixar quotas de habitação para arrendamento a custos acessíveis, tanto nas construções novas como na reabilitação, para garantir acesso às famílias de “médios recursos”.

A proposta de revisão de PDM refere igualmente que a nova estratégia de reabilitação “tem de ser acompanhada de meios para intervir sobre o mercado da habitação”, salvaguardando os direitos dos inquilinos sem recursos para suportarem as novas rendas e “criando incentivos para a disponibilização de fogos para habitação a preços acessíveis”, que possam competir com os preços disponíveis para a oferta de construção nova nas periferias e consigam, dessa forma, atrair população para o centro da área urbana. Manuel Salgado disse ainda que simultaneamente “e dentro dos limites das competências da Câmara” tenciona-se “compactar o centro”, algo que poderá ser atingido a “aumentar o aproveitamento dos pisos em altura para aproveitamento do piso térreo”.

Outro objectivo estratégico da nova versão do PDM passa pela “densificação da rede de Metropolitano

no miolo da cidade, com a fusão da Linha Verde na Linha Amarela para formar uma linha circular”.

Cristiano Pereira

publicado a 2010-09-24 às 00:30

XX. Notícia 3

PÚBLICO (29/10/2011)

Correcção de erro reduz em 55 mil milhões a dívida da Alemanha

Exposição do Hypo Real Estate à dívida grega é, em termos nominais, de 7,2 mil milhões de euros

(Fabrizio Bensch/Reuters)

O Governo alemão corrigiu em baixa o montante da dívida pública em 55,5 mil milhões de euros, depois de detectado um erro de contabilidade nos balanços de um veículo financeiro criado para receber os activos tóxicos do banco Hypo Real Estate, nacionalizado em 2009.

A FMS Wertmanagement, criada para gerir esses activos tóxicos, adicionou ao seu débito 24,5 mil milhões de euros em 2010 e 31 mil milhões este ano, montantes que abatem agora à dívida pública alemã.

O Ministério das Finanças, que já confirmou estas informações, espera agora reduzir o valor da dívida para 81,1% do PIB em 2011, já que a correcção corresponde a uma baixa de 2,6 pontos percentuais.

O erro foi identificado no início de Outubro, segundo disse ao Financial Times um porta-voz da FMS Wertmanagement. Quando este mês apresentou resultados, a instituição fez o ajustamento dos balanços até 30 de Junho, reduzindo os activos de 357 mil milhões de euros para 301,8 mil milhões, escreve o jornal britânico.

Thomas Oppermann, líder parlamentar do SPD, na oposição, exigiu explicações ao ministro das Finanças, Wolfgang Schäuble – que não reagiu por agora –, perguntando como foi possível que um erro contabilístico desta dimensão tivesse passado ao lado do Ministério das Finanças. “Não se trata de um valor que uma dona de casa esconde dentro de uma lata de biscoitos e se esquece”, ironizou.

A exposição do Hypo Real Estate à dívida soberana grega ascende, em termos nominais, a 7,2 mil milhões de euros, segundo dados de 30 de Junho. A este montante somam-se ainda 1,6 mil milhões em empréstimos e dívida a instituições helénicas.

XXI. LISBOA E VALE DO TEJO: REGIÃO DE MUNICÍPIOS

O presente anexo tem como finalidade enquadrar, sucintamente, o objeto de estudo no seu referencial territorial, recorrendo à informação e aos indicadores que julgamos ser suficientemente elucidativos quanto ao perfil da região:

Configuração geo-administrativa

Na sua atual configuração geográfico-administrativa local, a RLVT é constituída por 52 municípios, distribuídos por 5 sub-regiões (anexo II).

Sobre este referencial, assinalámos (entre 1981 e 2011) quatro alterações, reveladoras da mutabilidade dos territórios, que julgamos importantes, as quais foram levadas em conta para efeitos de compatibilização e comparabilidade dos dados em análise:

- Integração do Município de Mafra na Grande Lisboa originário da sub-região Oeste;
- Criação do Município de Odivelas (1999), a partir de sete freguesias do Município de Loures;
- “Saída” da RLVT e integração do Município de Gavião na Região Alentejo;
- “Regresso” do Município de Mação (2010) ao Médio Tejo (RLVT) vindo da sub-região Pinhal Interior Sul (Região Centro).

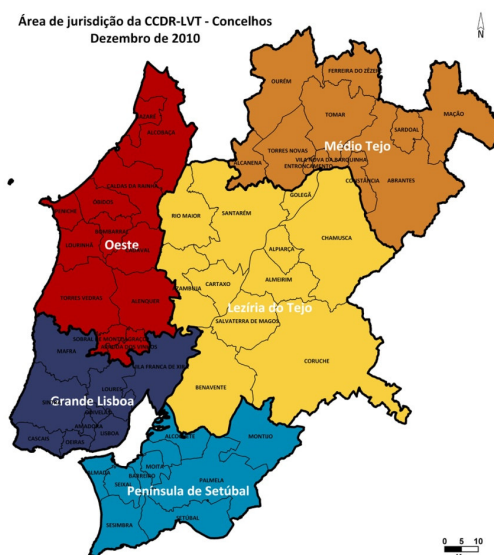


fig.1- Região de Lisboa e Vale do Tejo – mapa administrativo: sub-regiões e municípios
 fonte: <http://www.ccdr-lvt.pt/files/0b3318bbcb5fd1a163eeba9ffb4da4ef.jpg>

Evolução e distribuição da população;

Segundo dados provisórios relativos aos censos de 2011 (INE), na RLVT residem 3.659.669 de pessoas, o que corresponderá, significativamente e em traços gerais a:

- 1/3 da população nacional estar concentrada em 13% do território nacional;
- mais do dobro da densidade populacional nacional (RLVT – 300; Portugal – 115).

Entre 1981 e 2011 a população residente em Portugal cresceu 7% e, no mesmo período, a RLVT 12%. Estes crescimentos, reveladores da atratividade da RLVT, refletirão o paradigma demográfico vivido a nível nacional, com a ocorrência de saldos migratórios positivos, entre 1993 e 2010 (compensadores de baixos ou negativos saldos naturais)⁵⁶ e a deslocação da população do interior para as polaridades urbanas litorais, fruto, por ventura, de uma terciarização acelerada e de “especializações” do território.

Quadro I - Variação da população residente: Portugal, RLVT e sub-regiões

	1981	1991	2001	2011	variação 1981-2011	D.Pop. hab/km2
Portugal	9.833.014	9.867.147	10.356.117	10.561.614	7%	115
RLVT	3.266.962	3.300.855	3.475.925	3.659.669	12%	300
Grande Lisboa	1.897.628	1.880.215	1.947.261	2.042.326	8%	1483
Lezíria do Tejo	234.057	232.969	240.832	247.449	6%	58
Médio Tejo	239.834	231.479	234.532	227.998	-5%	84
Oeste	310.795	315.699	338.711	362.523	17%	163
Península de Setúbal	584.648	640.493	714.589	779.373	33%	479

Fonte: INE; censos: 1981, 1991, 2001, 2011

A própria dimensão da RLVT permite a obtenção de dados que corroboram esta movimentação populacional das zonas interiores para as litorais. Na realidade o quadro I revela uma Região que encerra acentuada heterogeneidade, ao nível da distribuição da população, evidenciando uma desigual ocupação do território no plano demográfico com natural correspondência no plano socio-económico (como referido em estudos e planos estratégicos).

⁵⁶ A partir de dados INE

Uma análise ao nível sub-regional (NUTS III), revela uma coabitação na RLVT de crescimentos populacionais a baixo da média nacional e mesmo negativos (Lezíria e Médio Tejo), com crescimentos bem a cima deste referencial médio (Oeste e Península de Setúbal), num claro sobrepovoamento das zonas urbanas e suburbanas, em detrimento do interior rural e (como já a cima assinalado) do próprio interior urbano. Este particular é evidenciado pelos números do quadroII, cuja desagregação por concelhos da Grande Lisboa revela que, no seu conjunto, ganha população com base no crescimento (em alguns casos exponencial) dos conselhos limítrofes da Capital, a qual perde 32% da sua população (260.306 habitantes) em 30 anos.

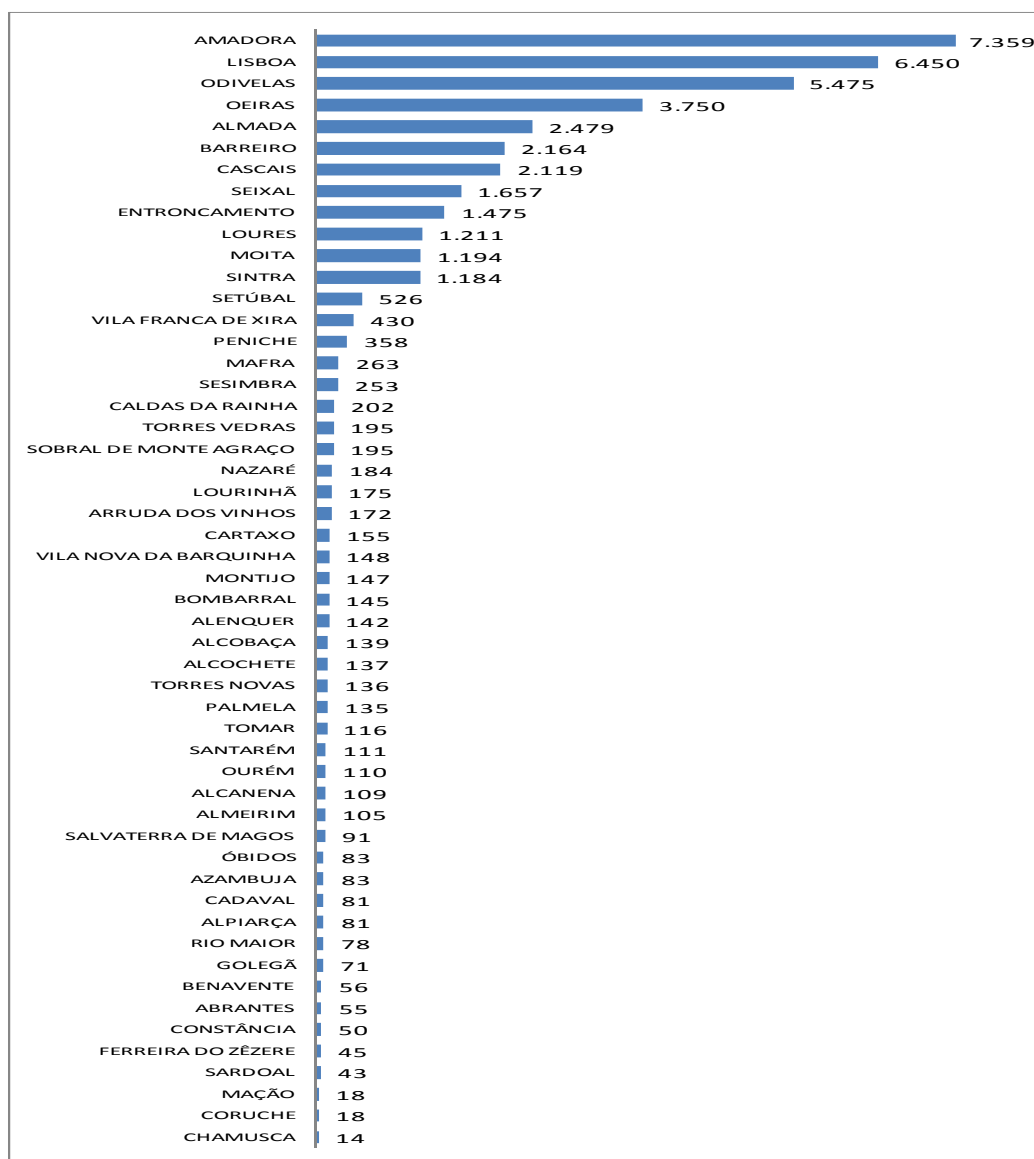
Quadro II - Variação da população residente (municípios da Grande Lisboa)

	1981	1991	2001	2011	variação 1981-2011	
					pop	%
GRANDE LISBOA	1.897.628	1.880.215	1.947.261	2.042.326	144.698	8%
AMADORA	163.878	181.774	175.872	175.135	11.257	7%
CASCAIS	141.498	153.294	170.683	206.429	64.931	46%
LISBOA	807.937	663.394	564.657	547.631	-260.306	-32%
LOURES+ODIVELAS	276.467	322.158	332.906	349.603	73.136	26%
MAFRA	43.899	43.731	54.358	76.685	32.786	75%
OEIRAS	149.328	151.342	162.128	172.120	22.792	15%
SINTRA	226.428	260.951	363.749	377.837	151.409	67%
VILA FRANCA DE XIRA	88.193	103.571	122.908	136.886	48.693	55%

Fonte: INE; censos: 1981, 1991, 2001, 2011

Refinar o indicador “densidade populacional” ao nível de município (anexoII) permite-nos obter uma imagem (gráfico1) mais nítida da distribuição demográfica na RLVT:

Gráfico 1: densidade populacional dos municípios da RLVT



Fonte: construção baseada nos dados provisórios dos censos 2011 do INE e área dos concelhos

- A densidade populacional na RLVT varia entre os 14 habitantes/km² da Chamusca e os 7.359 da Amadora (2º Concelho mais pequeno em área (24 km²) e o 5º maior em população residente);
- Cerca de 80% da população da RLVT concentra-se em menos de 5% do território;
- 65% dos concelhos tem menos de 200 habitantes/km²;

- Particularizando e de alguma forma sublinhando a heterogeneidade da RLVT, surgem alguns concelhos idiossincráticos na sua base territorial com reflexo nos valores obtidos:
 - O mais pequeno Conselho da RLVT (14 km²), o Entroncamento, com uma área pouco maior do que a localidade sede de concelho explica a sua elevada posição no *ranking* da densidade populacional da RLVT: Concelho urbano em meio rural;
 - Em sentido inverso surgem concelhos marcados por áreas densamente habitadas e com grandes espaços virtualmente despovoados, como são os casos da margem sul de Vila Franca de Xira e da Zona Este do Conselho do Montijo, transmitindo uma falsa imagem de baixa densidade populacional.

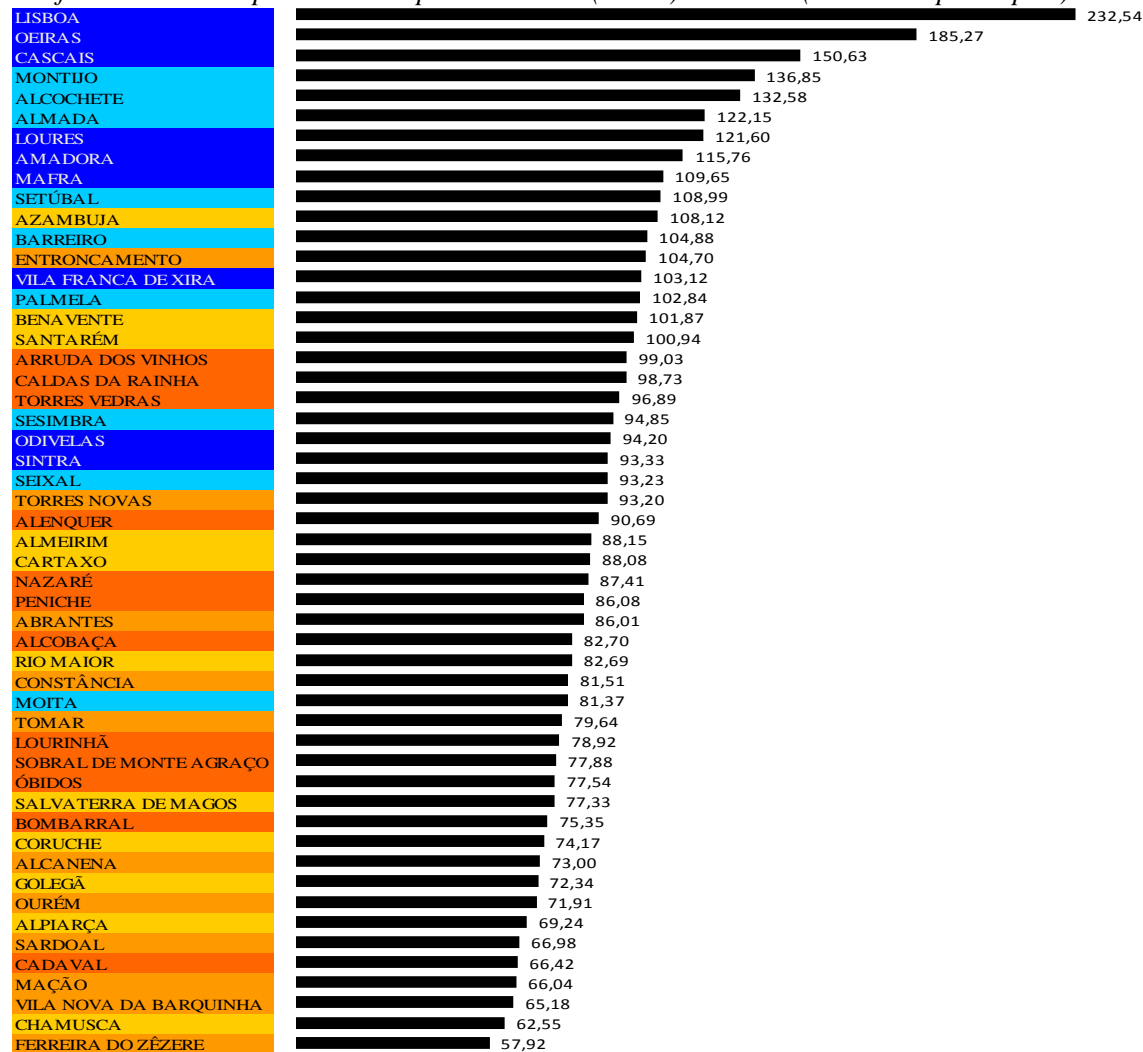
A existir homogeneidade, esta revelar-se-á ao nível sub-regional (NUTS III). De facto, a RLVT constitui, no seu conjunto, uma região de polarização metropolitana, no interior da qual é possível identificar duas realidades contrastantes mas fortemente articuladas entre si: a metrópole propriamente dita, correspondendo ao espaço que habitualmente se designa por Grande Lisboa, e as áreas rurais de tipo central, cujas características se devem à sua dupla centralidade geográfica e económica (Plano Estratégico da RLVT: 2000-2010 pg.17(1999)). Quer no interior da metrópole quer das áreas rurais ocorrem diversos contrastes significativos, sendo a riqueza de complementaridades que se podem construir entre estas duas grandes realidades sócio-económicas e territoriais o que dá força à Região, cuja heterogeneidade interna é superior à de qualquer outra região portuguesa.

Distribuição geográfica da riqueza (a partir do índice de poder de compra conselho);

As ideias fortes acima referidas, estando na base do plano estratégico da RLVT, não deixam de ser acompanhadas (no mesmo documento) da consciência de que a heterogeneidade poderá ter na sua base não apenas *diversidades positivas*, mas também *disparidades negativas*, afigurando-se-nos estas como evidentes a partir da análise do índice de poder de compra (gráfico2).

A utilização deste indicador justifica-se tendo em conta a sua capacidade de *traduzir o poder de compra manifestado quotidianamente, em termos per capita*⁵⁷, sendo a georreferenciação ao nível de concelhos ou regiões indicador adicional sobre a distribuição da riqueza e capacidade de acesso a bens e serviços.

Gráfico2: índice de poder de compra concelhio (IPCC) da RLVT (indicador per capita)



	Índice de poder de compra				
	1993	2000	2002	2007	2009
Grande Lisboa	181,74	174,16	158,99	147,87	145,25
Lezíria do Tejo	77,36	75,69	81,00	90,52	90,14
Médio Tejo	71,72	74,53	81,07	83,01	81,63
Oeste	78,75	76,97	80,61	88,10	88,59
Península de Setúbal	106,03	102,49	117,35	108,33	105,85

Fontes:

www.pordata.pt referentes a: por concelho - 2009; por nuts III da RLVT – 1993, 2000, 2002, 2007, 2009

INE: Estudo sobre o Poder de Compra Concelhio 2009

⁵⁷ INE: Estudo sobre o Poder de Compra Concelhio 2009-pg.23

A “concentração” dos melhores índices nas zonas urbanas de Lisboa e Península de Setúbal, afigura-se evidente, não sendo analiticamente negligenciável, a correlação de 0,63, entre o IPCC e a densidade populacional da RLVT por Concelho, reforçando a ideia de poder estar a *diversidade* associada à *disparidade* na Região:

- 17 concelhos acima do índice 100 nacional;
- Lisboa e Oeiras com os dois melhores índices nacionais (3º: Porto - 178,77);
- Variação do índice na Região entre os 57,92 de Ferreira do Zêzere e os 232,54 de Lisboa.

Relação território-municípios (a partir da prestação de contas)

A análise dos dados de finanças locais segmentados por CM não deixa de revelar uma ligação indelével entre territórios e municípios enquanto agentes influenciados e influenciadores do desenvolvimento. Nesta ótica as prestações de contas (como atrás defendido) são mais do que demonstrações da atividade financeira e económica da organização município, subindo ao patamar de conjunto de indicadores territoriais. Esta vertente, eventualmente pouco explorada na generalidade das análises produzidas a partir das finanças locais, permite uma visão quantificada sobre a atividade emergente do território a partir da receita, e uma visão quantificada da intervenção sobre o território a partir da despesa.

Despesa politicamente suportada, visando o bem público, e priorizada de acordo com as necessidades do território, sem deixarmos de considerar como plausível a existência de influências como as identificadas pelas escolas materialista (Marx e Engels) e da *public choice*.

Quadro III: Execução financeira das CM 2011: Portugal; RLVT e sub-regiões

(un: milhares de €)

	RECEITA																	
	TOTAL			CORRENTE			CAPITAL			TOTAL TRANSF.			TRANSF.COMUN.			IMT E IMI		
	VALOR	% NUTS	PER CAPITA	VALOR	% ESTRUT	PER CAPITA	VALOR	% ESTRUT	PER CAPITA	VALOR	% ESTRUT	PER CAPITA	VALOR	% ESTRUT	PER CAPITA	VALOR	% ESTRUT	PER CAPITA
PORTUGAL	7.278.955	100%	689	5.655.584	78%	535	1.623.370	22%	154	3.656.648	50%	346	700.866	10%	66	1.669.609	23%	158
RLVT	2.266.867	31%	620	1.993.602	88%	545	273.265	12%	75	771.192	34%	211	100.865	4%	28	723.597	32%	198
Grande Lisboa	1.295.945	18%	635	1.213.019	94%	594	82.926	6%	41	324.896	25%	159	14.203	1%	7	485.027	37%	237
Lezíria do Tejo	174.532	2%	705	132.678	76%	536	41.854	24%	169	105.023	60%	424	17.315	10%	70	30.825	18%	125
Médio Tejo	189.836	3%	833	126.216	66%	554	63.621	34%	279	123.200	65%	540	36.696	19%	161	25.021	13%	110
Oeste	223.987	3%	618	177.703	79%	490	46.283	21%	128	107.646	48%	297	23.142	10%	64	55.655	25%	154
Península de Setúbal	382.567	5%	491	343.986	90%	441	38.581	10%	50	110.428	29%	142	9.508	2%	12	127.069	33%	163
	DESPESA																	
	TOTAL			CORRENTE			CAPITAL			PESSOAL			BENS E SERVIÇOS			INVESTIMENTO		
	VALOR	% NUTS	PER CAPITA	VALOR	% ESTRUT	PER CAPITA	VALOR	% ESTRUT	PER CAPITA	VALOR	% ESTRUT	PER CAPITA	VALOR	% ESTRUT	PER CAPITA	VALOR	% ESTRUT	PER CAPITA
PORTUGAL	7.071.627	100%	670	5.029.620	71%	476	2.042.007	29%	193	2.365.260	33%	224	1.788.713	25%	158	1.669.782	24%	169
RLVT	2.174.881	31%	594	1.722.047	79%	471	452.834	21%	124	843.339	39%	230	562.682	26%	97	356.488	16%	154
Grande Lisboa	1.229.379	17%	602	1.018.872	83%	499	210.507	17%	103	476.022	39%	233	329.068	27%	80	162.410	13%	161
Lezíria do Tejo	170.365	2%	688	127.599	75%	516	42.766	25%	173	63.521	37%	257	43.903	26%	143	35.400	21%	177
Médio Tejo	186.989	3%	820	118.332	63%	519	68.657	37%	301	55.893	30%	245	46.851	25%	273	62.150	33%	205
Oeste	217.036	3%	599	166.253	77%	459	50.783	23%	140	72.181	33%	199	63.463	29%	115	41.589	19%	175
Península de Setúbal	371.112	5%	476	290.990	78%	373	80.122	22%	103	175.722	47%	225	79.397	21%	70	54.939	15%	102

fontes:
 PORDATA - DGOMFAP
 INE censos 2011 (resultados provisórios)

Considerando os *indicadores prestação de contas* das CM, a cima expressos, consideremos os agregados caracterizadores da RLVT mais importantes (quadroIII: valores fundados nos quadros IV e V):

- Receita arrecadada pelas CM da RLVT: 7,28MM€, peso relativo sobre o total da receita:
 - RLVT: 31%
 - AML: 23%
 - Grande Lisboa: 18%
 - CM Lisboa: 7%
- Apesar de influenciar grandemente o padrão nacional, a receita da RLVT apresenta comportamento(s) afastados deste:
 - Peso das receitas correntes na estrutura da receita é superior à média nacional (88% para 78%), em grande medida determinado pela elevada cobrança relativa de receitas próprias, designadamente fiscais, onde são preponderantes o IMI e IMT.
 - A desigualdade interna da RLVT é patente nos diferentes pesos do IMI e IMT nas sub-regiões. O reverso compensatório, das CM com menor capacidade de cobrança destes impostos, recai sobre as transferências, maioritariamente originárias do OE. É notória dependência das transferências de CM com territórios menos densamente povoados e com mais baixo IPC como os que compõem a Lezíria e o Médio Tejo.

- O padrão médio da RLVT resulta de padrões sub-regionais divergentes, sendo no entanto e de facto, determinado pela Grande Lisboa. Tomemos o exemplo da Península de Setúbal em que a receita corrente tem um peso de 90% no total da receita, ligeiramente a baixo dos 94% da Grande Lisboa e bem a cima dos 78% da média nacional, facto que não invalida uma capitação substancialmente inferior, €441 para €594 (Grande Lisboa) e €535 (média nacional), facto que, paralelamente com a baixa capitação de despesa corrente (€373) indicia eventual menor capacidade de intervenção, comparativamente e em função das necessidades médias das populações (se tomarmos por referência a média nacional: €476).
- Dos 7,08MM€ de despesa das CM (4% do PIB) 31% foi realizada na RLVT.
- Em média, 79% da despesa é aplicada nas componentes correntes (nacional 71%), com preponderância das despesas com pessoal (39%, média nacional: 33%).
- Em contrapartida o investimento é relativamente mais fraco nas CM da RLVT (16%, 24% média nacional). Neste particular, não deixa de ser paradigmático o paralelismo passível de ser estabelecido entre as transferências de fundos comunitários (receita), o seu reverso em despesa de investimento e a diversidade territorial da RLVT (0,91: índice de correlação entre a capitação do investimento e dos fundos comunitários), patente na menor captação de financiamento comunitário, por parte das sub-regiões consideradas mais desenvolvidas que constituem a AML: Grande Lisboa e Península de Setúbal (1% e 2%, respetivamente é o peso dos fundos comunitários no total da receita das CM destas sub-regiões).

Os pontos a cima aflorados, enquanto exemplo de potencial analítico passível de aprofundamento, partindo das prestações de contas das CM, subindo ao plano regional, pela agregação de dados, mais do que a confirmação da polaridade da RLVT, devem ser entendidos como resultantes do estado das polaridades e espaços. Generalizando: este tipo de entendimento, a ocorrer com regularidade, estabelece, como mais-valia analítica, a ponte entre a entidade CM e o “seu” território, capacitando a decisão aos diversos níveis.

PRESTAÇÃO DE CONTAS – CM RLVT

Quadro IV - Execução financeira da receita CM 2011: Portugal; RLVT; municípios

(un: milhares de €)

	RECEITAS 2011																																			
	TOTAL		CORRENTES		CAPITAL		TOTAL TRANSFERÊNCIAS		TRANSF COMUNITÁRIAS		IMT E IMI		PER CAPITAS								PESO NO TOTAL															
													POPULAÇÃO	TOTAL	CORR	CAP	TR TOTAL	COMUM	IMT IMI	CORR	CAP	TR TOTAL	COMUM	IMT IMI												
AMADORA	90626,29		79116,99		11509,3		40056,49		1611,44		22498,93		175135	517	452	66	229	9	128	87%	13%	44%	2%	25%												
CASCAIS	133835,73		127185,42		6650,31		31030,94		1217,99		72769,87		206429	648	616	32	150	6	353	95%	5%	23%	1%	54%												
LISBOA	536563,79		512593,86		23969,93		78641,3		160,13		196032,09		547631	980	936	44	144	0	358	96%	4%	15%	0%	37%												
LOURES	97360,66		93241,14		4119,52		32950,99		429,01		36556,16		205054	475	455	20	161	2	178	96%	4%	34%	0%	38%												
MAFRA	49095,7		44568,71		4526,99		15352,2		1729,97		14810,07		76685	640	581	59	200	23	193	91%	9%	31%	4%	30%												
ODIVELAS	62781,98		57514,11		5267,87		24460,65		1960,5		22808,09		144549	434	398	36	169	14	158	92%	8%	39%	3%	36%												
OEIRAS	107460,58		105029,33		2431,25		21084,87		78,26		41580,16		172120	624	610	14	123	0	242	98%	2%	20%	0%	39%												
SINTRA	150095,42		141376,55		8718,87		53824,28		638,62		58520,14		377837	397	374	23	142	2	155	94%	6%	36%	0%	39%												
VILA FRANCA DE XIRA	68124,96	1295945,11	52393,36	1213019,47	15731,6	82925,64	27494,03	324895,75	6376,87	14202,79	19451,88	485027,39	136886	2042326	498	635	383	594	115	41	201	159	47	7	142	237	77%	94%	23%	6%	40%	25%	9%	1%	29%	37%
ALMERIM	16113,41		12153,43		3959,98		9240,4		2060,31		3550,74		23376	689	520	169	395	88	152	75%	25%	57%	13%	22%												
ALPIARCA	7124,89		4899,42		2225,47		5030,45		865,79		943,74		7702	925	636	289	653	112	123	69%	31%	71%	12%	13%												
AZAMBUJA	15645,8		11724,93		3920,87		8787,48		1990,45		2912,1		21814	717	537	180	403	91	133	75%	25%	56%	13%	19%												
BENAVENTE	16600,21		14228,11		2372,1		6655,33		1192,17		5517,31		29019	572	490	82	229	41	190	86%	14%	40%	7%	33%												
CARTAXO	15112,55		12360,73		2751,82		7937,73		295,69		2380,42		24458	618	505	113	325	12	97	82%	18%	53%	2%	16%												
CHAMUSCA	10487,22		7304,48		3182,74		8070,66		283,49		892,99		10120	1036	722	315	797	28	88	70%	30%	77%	3%	9%												
CORUÇE	22300,97		13650,02		8650,95		16792,13		4532,85		2354,94		19944	1118	684	434	842	227	118	61%	39%	75%	20%	11%												
GOLGÊ	6016,94		4429,12		1587,82		4328,54		570,85		488,97		5465	1101	810	291	792	104	89	74%	26%	72%	9%	8%												
RIO MAIOR	18012,55		13973,66		4038,89		10130,75		1958,83		2421,12		21192	850	659	191	478	92	114	78%	22%	56%	11%	13%												
SALVATERRA DE MAGOS	10869,86		7671,78		3198,08		7272,86		1312,04		1427,73		22159	491	346	144	328	59	64	71%	29%	67%	12%	13%												
SANTARÉM	36247,35	174531,75	30282,18	132677,86	5965,17	41853,89	20776,43	105022,76	2252,76	17315,23	7934,79	30824,85	62200	247449	583	705	487	536	96	169	334	424	36	70	128	125	84%	76%	16%	24%	57%	60%	6%	10%	22%	18%
ABRANTES	29309,36		19015,07		10294,29		18938,07		6268,14		4226,26		39325	745	484	262	482	159	107	68%	35%	65%	21%	14%												
ALCANENA	11000,38		7835,49		3164,89		6551,78		1652,65		1882,16		13868	793	565	228	472	119	136	71%	29%	60%	15%	17%												
CONSTÂNCIA	6539,56		4211,71		2327,85		4687,16		1129,66		532,47		4056	1.612	1.038	574	1.156	279	131	64%	36%	72%	17%	8%												
ENTRONCAMENTO	13370,15		9532,3		3837,85		6773,01		2556,93		2963,57		20206	662	472	190	335	127	147	71%	29%	51%	19%	22%												
FERREIRA DO ZÉZERE	11188,11		6168,05		5020,06		8119,92		2838,68		773,27		8619	1.298	716	582	942	329	90	55%	45%	73%	25%	7%												
MAÇÃO	9556,27		6527,81		3028,46		7584,71		893,79		387,44		7338	1.302	890	413	1.034	122	53	68%	32%	79%	9%	4%												
OURÉM	33304,71		23034,28		10270,43		20937,86		5377,73		5135,3		45932	725	501	224	456	117	112	69%	31%	63%	16%	15%												
SARDOAL	5868,63		4199,87		1668,76		4465,28		202,05		334,38		3941	1.489	1.066	423	1.133	51	85	72%	28%	76%	3%	6%												
TOMAR	31901,45		19189,16		12712,29		21799,51		8431,38		40674		784	472	313	536	207	97	60%	40%	68%	26%	12%													
TORRES NOVAS	29081,05		21207,28		7873,77		16693,64		5142,9		4252,81		36717	792	578	214	455	140	116	73%	27%	57%	18%	15%												
VILA NOVA DA BARQUINHA	8716,7	189836,37	5294,85	126215,87	3421,85	63620,5	6648,73	123199,67	2201,74	36695,65	568,42	25020,83	7322	227998	1.190	833	723	554	467	279	908	540	301	161	78	110	61%	66%	39%	34%	76%	65%	25%	19%	7%	13%
ALCOBAÇA	28166,42		24095,75		4070,67		13315,6		528,14		8067,13		56676	497	425	72	235	9	142	86%	14%	47%	2%	29%												
ALENQUER	26216,21		19615,16		6601,05		14740,16		4504,61		6052,92		43267	606	453	153	341	104	140	75%	25%	56%	17%	23%												
ARRUDA DOS VINHOS	9912,87		8295,73		1617,14		5168,47		223,14		1676,92		13391	740	620	121	386	17	125	84%	16%	52%	2%	17%												
BOMBARRAL	9487,08		7360,44		2126,64		5072,97		1006,87		1289,98		13193	719	558	161	385	76	98	78%	22%	53%	11%	14%												
CADAVAL	11426,37		7459,63		3966,74		7462,44		2232,63		1382,79		14228	803	524	279	524	157	97	65%	35%	65%	20%	12%												
CALDAS DA RAINHA	24371,26		19838,08		4533,18		11188,48		2595,23		8016,53		51729	471	384	88	216	50	155	81%	19%	46%	11%	33%												
LOURINHÃ	20690,34		15828,7		4861,64		10030,21		2862,31		4140,89		25735	804	615	189	390	111	161	77%	23%	48%	14%	20%												
NAZARÉ	12364,95		10243,69		2121,26		4319,78		326,81		3874,23		15158	816	676	140	285	22	256	83%	17%	35%	3%	31%												
ÓBIDOS	15617,81		13110,53		2507,28		4605,92		1115,54		4318,84		11772	1.327	1.114	213	391	95	367	84%	16%	29%	7%	28%												
PENICHE	16938,54		13104,88		3833,66		7926,75		1883,25		4615,26		27753	610	472	138	286	68	166	77%	23%	47%	11%	27%												
SOBRAL DE MONTE AGRÃO	7568,73		5648,58		1920,15		4389,36		605,79		996,65		10156	745	556	189	432	60	98	75%	25%	58%	8%	13%												
TORRES VEDRAS	41226,24	223986,82	33102,17	177703,34	8124,07	46283,48	19425,54	107645,68	5258,17	23142,49	11222,71	55654,85	79465	362523	519	618	417	490	102	128	244	297	66	64	141	154	80%	79%	20%	21%	47%	48%	13%	10%	27%	25%
ALCOCHETE	10845,6		9761,41		1084,19		3720,56		278,51		3198,13		17569	617	556	62	212	16	182	90%	10%	34%	3%	29%												
ALMADA	76740,04		69094,95		7645,09		20317,21		1527,91		31393,92		174030	441	397	44	117	9	180	90%	10%	26%	2%	41%												
BARREIRO	35264,18		32358,64		2905,54		11223,67		129,9		9911,36		78764	448	411	37	142	2	126	92%	8%	32%	0%	28%												
MOITA	30212,05		23948,82		6263,23		13430,37		632,93		6744,87		66029	458	363	95	203	10	102	79%	21%	44%	2%	22%												
MONTUJO	24936,74		23028,42		1908,32		9744,23		457,93		8089,24		51222	487	450	37	190	9	158	92%	2%	39%	2%	32%												
PALMELA	38489,04		35035		3454,04		9717,71		899,13		11443,17		62805	613	558	55	155	14	182	91%	9%	25%	2%	30%												
SEIXAL	70581,78		64809,84		5771,94		16792,5		2080,97		24277,32		158269	446	409	36	106	13	153	92%	8%	24%	3%	34%												
SESIMBRA	35298,93		32380,76		2918,17		7648,01		1165,47		12169,73		49500	713	654	59	155	24	246	92%	2%	8%	22%	3%	34%											
SETÚBAL	60198,66	382567,02	53567,71	343985,55	6630,95	38581,47	17833,48	110427,74	2335,72	9508,47	19841,01	127068,75	121185	779373	497	491	442	441	55	50	147	142	19	12	164	163	89%	90%	11%	10%	30%	29%	4%			

fontes:
PORDATA - DGOMFAP
INEcensos 2011 (resultados provisórios)

PRESTAÇÃO DE CONTAS – CM RLVT

Quadro V - Execução financeira da despesa CM 2011: Portugal; RLVT; municípios.

(un: milhares de €)

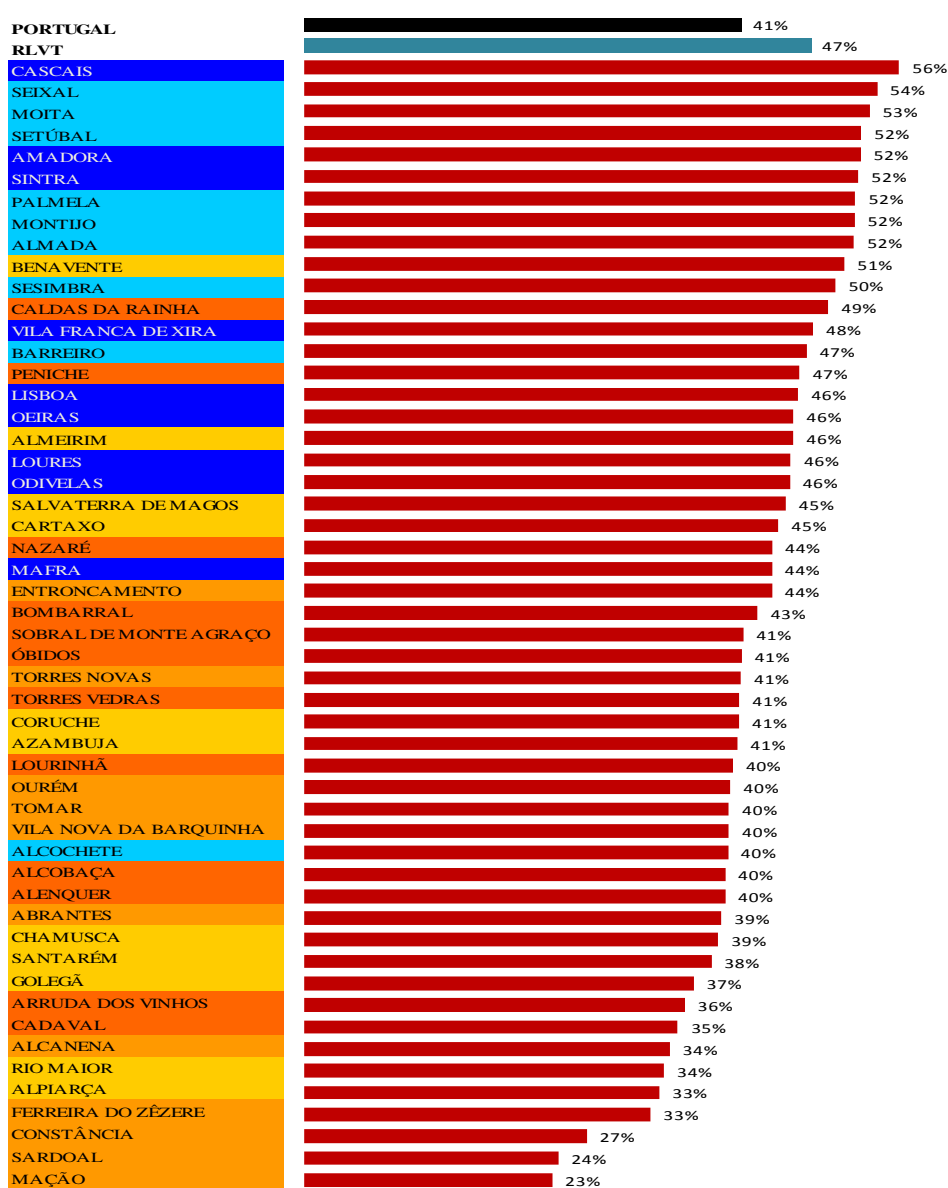
	DESPESAS 2011																																			
	TOTAL	CORRENTES	CAPITAL	PESSOAL	INVESTIMENTO	BENS E SERVIÇOS	CAPITAÇÃO DA DESPESA										PESO ESTRUTURAL																			
							POPULAÇÃO	TOTAL	DESP. COR	DESP. CAP	DESP. PESS	DESP. INV	DESP. BENS	DESP. COR	DESP. CAP	DESP. PESS	DESP. INV	DESP. BENS																		
AMADORA	85034,82	73415,43	11619,39	28008,61	6639,58	31678,76	175135	486	419	66	160	38	181	86%	14%	33%	8%	37%																		
CASCAIS	141476,86	111468,65	30008,21	33138,64	21488,1	52023,66	206429	685	540	145	161	104	252	79%	21%	23%	15%	37%																		
LISBOA	486484,07	422820,7	63663,37	242755,7	45205,67	108197,51	547631	888	772	116	443	83	198	87%	13%	50%	9%	22%																		
LOURES	99283,2	85184,97	14098,22	38172,29	10447,87	29603,92	205054	484	415	69	186	51	144	86%	14%	38%	11%	30%																		
MAFRA	49084,22	37255,02	11829,2	14463,61	11630,26	17736,07	76685	640	486	154	189	152	231	76%	24%	29%	24%	36%																		
ODIVELAS	57568,4	45890,49	11677,91	22760,09	8896,14	14454,62	144549	398	317	81	157	62	99	80%	20%	40%	15%	25%																		
OBRAS	107503,59	78989,76	28513,84	34361,68	26138,32	36038,39	172120	625	459	166	200	152	209	73%	27%	32%	24%	34%																		
SINTRA	143647,66	121366,87	22280,8	45289,3	16096,16	23271,6	377837	380	321	59	120	43	62	84%	16%	32%	11%	16%																		
VILA FRANCA DE XIRA	59296,27	1229379,09	42479,98	1018871,87	16816,29	210507,23	17072,46	476022,38	15867,45	162409,55	16263,74	329068,27	136886	2042326	433	602	310	499	123	103	125	233	116	80	119	161	72%	83%	28%	17%	29%	39%	27%	13%	27%	27%
ALMERIM	14823,42	11534,26	3289,16	4987,81	3167,35	5090,03	23376	634	493	141	213	135	218	78%	22%	34%	21%	34%																		
ALPIARÇA	11058,23	7657,45	3400,78	3779,32	3396,09	3033,16	7702	1.436	994	442	491	441	394	69%	31%	34%	31%	27%																		
AZAMBUJA	15039,01	10414,25	4624,77	6185,98	2309,16	2989,31	21814	689	477	212	284	106	137	69%	31%	41%	15%	20%																		
BENAVENTE	16474,97	13856,08	2618,89	6660,93	1850,23	5278,47	29019	568	477	90	230	64	182	84%	16%	40%	11%	32%																		
CARTAXO	16304,94	13116,98	3187,96	6479,36	2555,9	4043,31	24458	667	536	130	265	105	165	80%	20%	40%	16%	25%																		
CHAMUSCA	9043,06	6305,77	2737,29	3009,08	2206,37	2009,2	10120	894	623	270	297	218	199	70%	30%	33%	24%	22%																		
CORUCHE	19809,9	12042,28	7767,63	6414,42	6941,18	4313,41	19944	993	604	389	322	348	216	61%	39%	32%	35%	22%																		
GOLEGÁ	5968,9	4423,39	1545,5	2310,93	1377,15	1669,99	5465	1.092	809	283	423	252	306	74%	26%	39%	23%	28%																		
RIO MAIOR	16415,09	12801,4	3613,69	5735,81	3214,42	4915,58	21192	775	604	171	271	152	232	78%	22%	35%	20%	30%																		
SALVATERRA DE MAGOS	10511,38	7653,99	2857,39	3930	2357,73	2840,36	22159	474	345	129	177	106	128	73%	27%	37%	22%	27%																		
SANTARÉM	34916,12	170365,02	27793,37	127599,22	7122,75	42765,81	14027,29	63520,93	6024,84	35400,42	7720,06	43902,88	62200	247449	561	688	447	516	115	173	226	257	97	143	124	177	80%	75%	20%	25%	40%	37%	17%	21%	22%	26%
ABRANTES	27132,45	15724,1	11408,35	7417,93	8657,52	5458,6	39325	690	400	290	189	220	139	58%	42%	27%	32%	20%																		
ALCANENA	14652,76	10780,55	3872,19	3952,82	3440,39	4869,54	13868	1.057	777	279	285	248	351	74%	26%	27%	23%	33%																		
CONSTÂNCIA	6862,66	4031,64	2831,02	2094,05	2503,3	1463,96	4056	1.692	994	698	516	617	361	59%	41%	31%	36%	21%																		
ENTRONCAMENTO	13014,05	9390,87	3623,18	4839,59	3558,26	3931,74	20206	644	465	179	240	176	195	72%	28%	37%	27%	30%																		
FERREIRA DO ZÉZERE	11119,55	5555,15	2478,55	5439,36	2361,48	8619	8619	1.290	645	646	288	631	274	50%	50%	22%	49%	21%																		
MAÇÃO	9773,57	7352,13	2421,44	3253,07	2355,8	3433,97	7338	1.332	1.002	330	443	321	468	75%	25%	33%	24%	35%																		
OURÉM	31427,07	20020,42	11406,65	7552,89	9663,35	9443,97	45932	684	436	248	164	210	206	64%	36%	24%	31%	30%																		
SARDOAL	5197,7	4491,69	706,01	3289,07	679,37	1021,9	3941	1.319	1.140	179	835	172	259	86%	14%	63%	13%	20%																		
TOMAR	31350,54	18204,47	13146,07	9341,13	12455,9	6604,4	40674	771	448	323	230	306	162	58%	42%	30%	40%	21%																		
TORRES NOVAS	26729,56	17714,62	9014,94	8756,12	8865,41	6558,2	36717	728	482	246	238	241	179	66%	34%	33%	33%	25%																		
VILA NOVA DA BARQUINHA	9729	186988,9	5066,66	118332,3	4662,34	68656,59	2917,88	55893,1	4531,6	62150,26	1703,06	46850,82	7322	227998	1.329	820	692	519	637	301	399	245	619	273	233	205	52%	63%	48%	37%	30%	30%	47%	33%	18%	25%
ALCOBAÇA	26647,55	22891,21	3756,34	6934,97	1920,72	12669,42	56676	470	404	66	122	34	224	86%	14%	26%	7%	48%																		
ALENQUER	25070,19	18041,5	7028,68	9895,17	6944,27	5679,02	43267	579	417	162	229	160	131	72%	28%	39%	28%	23%																		
ARRUDA DOS VINHOS	9367,58	8194,91	1172,67	3894,49	986,08	3328,2	1391	700	612	88	291	74	249	87%	13%	42%	11%	36%																		
BOMBARRAL	9029,19	6529,69	2499,5	4009,64	2133,27	2069,65	13193	684	495	189	304	162	157	72%	28%	44%	24%	23%																		
CADAVAL	11490,9	8037,58	3453,32	3850,94	3301,74	3291,23	14228	808	565	243	271	232	231	70%	30%	34%	29%	29%																		
CALDAS DA RAINHA	21735,4	17622,53	4112,87	5212,38	2893,4	9292,85	51729	420	341	80	101	56	180	81%	19%	24%	13%	43%																		
LOURINHÃ	19891,02	13547,65	6343,37	5827,46	5862,37	5750,11	25735	773	526	246	226	228	223	68%	32%	29%	29%	29%																		
NAZARÉ	9794,74	9059,88	734,86	4912,79	731,86	2264,57	15158	646	598	48	324	48	149	92%	8%	50%	7%	23%																		
ÓBIDOS	15199,22	11405,31	3793,92	5772,12	3317,45	3648,08	11772	1.291	969	322	490	282	310	75%	25%	38%	22%	24%																		
PENICHE	16374,8	12708,18	3666,62	6763,68	3437,67	4441,99	27753	590	458	132	244	124	160	78%	22%	41%	21%	27%																		
SOBRAL DE MONTE AGRADO	7667,15	6016,98	1650,17	2945,54	1477,25	2218,9	10156	755	592	162	290	145	218	78%	22%	38%	19%	29%																		
TORRES VEDRAS	44768,17	217035,91	32197,77	166253,19	12570,4	50782,72	12162,03	72181,21	8583,12	41589,2	8809,02	63463,04	79465	362523	563	599	405	459	158	140	153	199	108	115	111	175	72%	77%	28%	23%	27%	33%	19%	19%	20%	29%
ALCOCHETE	12233,1	9873,71	2359,39	7097,95	2350,95	1917,5	17569	696	562	134	404	134	109	81%	19%	58%	19%	16%																		
ALMADA	70909,85	54996,28	15913,57	27958,49	14221,55	19917,36	174030	407	316	91	161	82	114	78%	22%	39%	20%	28%																		
BARREIRO	32563,46	27903,51	4659,96	15549,32	3122,44	7874,16	7874	413	354	59	197	40	100	86%	14%	48%	10%	24%																		
MOITA	28220,39	22649,05	5571,34	13816,97	5102,21	4922,48	66029	427	343	84	209	77	75	80%	20%	49%	18%	17%																		
MONTJO	24440,55	22104,56	2336	13613,88	2219,27	5981,98	51222	477	432	46	266	43	117	90%	10%	56%	9%	24%																		
PALMELA	36265,35	33258,66	3006,68	16281,77	2630,59	11432,81	62805	577	530	48	291	42	182	92%	8%	50%	7%	32%																		
SEXAL	72693,45	45678,85	27014,6	35604,51	7576,34	6657,43	158269	459	289	171	225	48	42	63%	37%	49%	10%	9%																		
SESIMBRA	37034,59	28882,75	17683,89	7650,41	1477,25	8526,95	49500	748	583	165	357	155	172	78%	22%	48%	21%	23%																		
SETÚBAL	56751,49	371112,23	45642,82	290990,19	11108,67	80122,05	26114,81	175721,59	10605,17	54938,93	12191,06	79396,73	121185	779373	468	476	377	373	92	103	215	225	83	70	101	102	80%	78%	20%	22%	46%	47%	18%	15%	21%	21%
RLVT	2.174.881,15	2.174.881,15	1.722.046,77	452.834,40	452.834,40	843.339,21	843.339,21	356.488,36	356.488,36	562.681,74	562.681,74	3.659.669	3.659.669	594	471	124	230	97	154	79%	21%	21%	39%	39%	16%	16%	26%	26%	26%	26%	26%	26%				
PORTUGAL	7.071.627	5.029.620,43	2.042.006,90	2.365.260,41	1.669.782,45	1.788.712,66	10.561.614	670	476	193	224	158	169	71%	29%	33%	24%	25%																		

fontes:
 PORDATA - DGOMFAP
 INE censos 2011 (resultados provisórios)

Participação na democracia representativa local (taxa de abstenção em eleições 2009 para a CM)

Esta revisão do papel dos dados constantes das prestações de contas justifica-se ainda pela intervenção direta (e reivindicada) dos municípios sobre populações cuja participação mínima, no processo democrático, é colocada de quatro em quatro anos.

Gráfico 3: Taxa de abstenção – eleições 2009 para a CM



fonte: Comissão Nacional de Eleições

O gráfico³ ilustra a taxa de abstenção registada nas últimas eleições autárquicas para as CM da RLVT. A nível região a taxa situou-se nos 47% valor significativo se considerarmos ainda os 41% nacional e o peso dos eleitores da RLVT sobre o total do país (30%).

A amplitude da variação das taxas de abstenção por município é outro aspeto significativo: entre 23% de Mação e os 56% de Cascais. Estes dois índices, mais do que extremos, fruto de especificidades locais, expressam um sintoma mais vasto: os municípios urbanos apresentam maiores taxas de abstenção. Não caberá neste trabalho uma aproximação justificativa ao fenómeno (não exclusivo nacional como assinalado por diversos autores), no entanto, não podemos deixar de referenciar, também, como aspeto caracterizador da RLVT uma menor participação, pelo menos ao nível eleitoral, dos “cidadãos do espaço urbano”, por ventura, revelador de um maior afastamento nos concelhos urbanos entre eleitos locais e eleitores.

Abordadas de *per si*, ou estabelecidas linhas de complementaridade, as perspetivas em análise, apresentam como denominador comum uma clara embora gradativa heterogeneidade que não poderá ser entendida de outra forma senão como reflexo da própria Região enquanto somatório dos territórios municipais que a compõem. Assim, dificilmente poderemos considerar, à partida, a instituição CM como um conjunto de organizações homogéneo ou sequer de comportamento tipificado, mesmo que, a lógica da existência de um quadro legal comum, assim o indicasse.

XXII. CHECK-LIST – PRESTAÇÃO DE CONTAS

CHECK-LIST - PRESTAÇÃO DE CONTAS

PONTOS DA PRESTAÇÃO DE CONTAS		N	EMITIDO			NÃO EMITIDO				
			EM CONFORMIDADE SEM INFORMAÇÃO EM FALTA	EM CONFORMIDADE COM INFORMAÇÃO EM FALTA	NÃO CONFORME	SEM OCORRÊNCIAS	POR IMPOSSIBILIDADE DE RECOLHA DE INFORMAÇÃO	POR NÃO SER APLICÁVEL		
5 balanço										
6 demonstração de resultados										
7- MAPAS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTAL	7.1 plano plurianual de investimentos	1)								
	7.2 orçamento	2)								
	7.2 orçamento (resumo)	2)								
	7.3.1 mapa do controlo orçamental - despesa	3)								
	7.3.2 mapa do controlo orçamental - receita	4)								
	7.4 execução anual do ppi	5)								
	7.5 fluxos de caixa	6)								
	7.5 contas de ordem	7)								
7.6 operações de tesouraria		8)								
8.1- CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE	8.1.1 identificação	9)								
	8.1.2 legislação	10)								
	8.1.3 estrutura organizacional efectiva	11)								
	8.1.4 descrição sumária das actividades	12)								
	8.1.5 recursos humanos	13)								
	8.1.6 organização contabilística	14)								
	8.1.7 outra informação relevante									
8- ANEXOS ÀS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS	8.2- NOTAS AO BALANÇO E DEMONSTRAÇÃO DE RESULTADOS	8.2.1 disposições do pocal derogadas	15)							
		8.2.2 contas não comparáveis com anos anteriores	16)							
		8.2.3 critérios valorimétricos, amortizações de provisões								
		8.2.4 cotações utilizadas								
		8.2.5 situações em que o resultado o exercício foi afectado								
		8.2.6 comentário às contas 431 e 432								
		8.2.7 activo bruto, amortizações e provisões	17)							
		8.2.8 desagregação do activo bruto	18)							
		8.2.9 encargos financeiros capitalizados	19)							
		8.2.10 diplomas da reavaliação								
		8.2.11 mapa de reavaliações								
		8.2.12 imobilizações: situações especiais	20)							
		8.2.13 bens em locação financeira	21)							
		8.2.14 bens sem valorização	22)							
		8.2.15 bens de domínio público sem amortização	23)							
		8.2.16 entidades participadas	24)							
		8.2.17 títulos negociáveis e outras aplicações de tesouraria	25)							
		8.2.18 outras aplicações financeiras	26)							
		8.2.19 activo circulante custos/preço de mercado	27)							
		8.2.20 (razões) activo circulante a baixo do custo ou preço de mercado								
		8.2.21 provisões extraordinárias activo circulante	28)							
		8.2.22 dívidas de cobrança duvidosa	29)							
		8.2.23 dívidas de/ao pessoal								
		8.2.24 obrigações e outros títulos emitidos	30)							
		8.2.25 dívidas em mora eoep	31)							
		8.2.26 contas de ordem	32)							
		8.2.27 provisões	33)							
		8.2.28 classe 5	34)							
		8.2.29 demonstração cmvmc	35)							
		8.2.30 demonstração da variação da produção	36)							
		8.2.31 demonstração dos resultados financeiros	37)							
		8.2.32 demonstração dos resultados extraordinários	38)							
		8- ANEXOS ÀS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS	8.3- NOTAS SOBRE O PROCESSO ORÇAMENTAL E RESPECTIVA EXECUÇÃO	8.3.1.1 modificações orçamento da receita	39)					
				8.3.1.2 modificações orçamento da despesa	40)					
				8.3.2 modificações ao ppi	41)					
				8.3.3 contratação administrativa						
				8.3.4.1 transferências correntes - despesa	42)					
				8.3.4.2 transferências de capital - despesa	43)					
8.3.4.3 subsídios concedidos	44)									
8.3.4.4 transferências correntes - receita	45)									
8.3.4.5 transferências capital - receita	46)									
8.3.4.6 subsídios obtidos										
RELATÓRIO DE GESTÃO	8.3.5.1 activos de rendimento fixo	47)								
	8.3.5.2 activos de rendimento variável	48)								
	8.3.6.1 empréstimos	49)								
	8.3.6.2 outras dívidas a terceiros									
	a) situação económica	50)								
	b) síntese financeira	51)								
	c) evolução das dívidas de e a terceiros	52)								
	d) proposta de aplicação do resultado líquido	53)								
e) factos relevantes ocorridos após o fecho do exercício		54)								

NOTA INTRODUTÓRIA

Decorrente da análise à Prestação de Contas (PC) das câmaras municipais que integram a Região de Lisboa e Vale do Tejo (RLVT), a CCDR propõe a estas entidades, uma *check-list* com o objetivo primeiro de promover a auto-análise crítica ao documento, sendo esta auto-análise o ponto de partida para a produção de um documento consistente, coerente e cumpridor.

Não devemos olvidar que a Prestação de Contas das autarquias locais é, em primeira análise, uma forma de comunicação, que tem como destinatário, um universo alargado e heterogéneo (crescentemente exigente e atento): a própria autarquia, a população do seu território, entidades públicas, agentes económicos, analistas, académicos, etc. Esta forma de comunicação, quer-se eficaz, pressupondo por isso fiabilidade da informação expressa, clareza na apresentação e coerência estrutural.

O Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL) introduz, para a prestação de contas, um conjunto de itens, normalizado e estruturado, cujo cumprimento (para além de obrigatório) resultará numa peça (mais do que meramente contabilística) fundamental para a compreensão e aprofundamento do conhecimento da realidade de cada autarquia. O enraizamento de diversas linhas interpretativas ao longo dos anos de vigência do POCAL, não ajudou à normalização estrutural das prestações de contas apresentadas pelas diversas autarquias, prejudicando quer a comparabilidade entre entidades de um mesmo sector, quer ainda e mormente, a expressão de informação essencial de forma útil e clara, que vai muito para além do balanço e demonstração de resultados. As diversas interpretações vão desde a sequenciação documental (muitas vezes diversa da indicada em POCAL, retirando coerência estrutural à PC) à introdução de documentos não solicitados, a “adaptações” a outros, etc.

O número 2 do ponto 2- considerações técnicas, do POCAL é claro sobre o que deve constituir uma Prestação de Contas emitida por uma Câmara Municipal, sendo este o conjunto de documentos a fazer o caminho de aprovação pelo Executivo e apreciação pelo Deliberativo, devendo ser acrescido posteriormente dos documentos legalmente solicitados por outras entidades designadamente pelo Tribunal de Contas. Este recordar de conteúdos da Prestação de Contas vem a propósito da frequência com que são produzidas prestações de contas com excesso de documentação sendo, ao mesmo tempo, carentes de outra, obrigatória. Esta

166

carência não se revela apenas pela ausência deste ou daquele mapa ou informação, mas pela não justificação da sua ausência e pelo seu aparecimento sem a informação mínima obrigatória por deficiências estruturais.

É, pois, no sentido de ajudar a resolver, numa perspetiva prática e direta, eventuais deficiências que surge esta *check-list* e respetivas notas complementares, sendo certo, que este documento vai também confirmar as boas práticas também produzidas.

Um preenchimento evolutivo da *check-list* é, em primeira análise, um processo de tomada de consciência. A divisão proposta (e não fechada):

- **EMITIDO**
 - em conformidade (com o POCAL) sem informação em falta
 - em conformidade (com o POCAL) com informação em falta
 - não conforme (com o POCAL)
- **NÃO EMITIDO**
 - sem ocorrências
 - por impossibilidade de recolha de informação
 - por não ser aplicável

tem precisamente esse objetivo inicial, como sendo o passo essencial, e por ventura, o mais importante para a correção de uma deficiente Prestação de Contas.

Será também importante vincar a perceção de que a Prestação de Contas vai para além de uma obrigação anual. Sendo esta utilizada em diversas instâncias e em diversas perspetivas analíticas, a Prestação de Contas é ainda uma oportunidade, a não perder, para demonstrar credibilidade por parte de quem a emite.

NOTAS COMPLEMENTARES

Nº	pontos da prestação de contas	CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS
1)	7.1 Plano plurianual de investimentos (ppi)	<ul style="list-style-type: none"> Documento constitutivo dos documentos previsionais (nº1 do ponto 2.3 do POCAL), deve ser parte integrante da prestação de contas em virtude da sua inclusão no ponto 7 - <i>mapas de execução orçamental</i> e estes obrigatoriamente integrarem a prestação de contas (nº 2 do ponto 2 do POCAL). Tal como todos os documentos da prestação de contas, terá como data de referência o dia 31 de Dezembro, espelhando o documento enquanto previsional acrescido das modificações realizadas durante o exercício económico. Indexações valorimétricas a outros documentos da prestação de contas: <ul style="list-style-type: none"> <i>Total previsto para o ano – 7.4 - execução anual do ppi / montante previsto / ano;</i> <i>Somatório de anos seguintes – 7.4 - execução anual do ppi / anos seguintes;</i> <i>Total previsto – 7.4- execução anual do ppi / montante previsto / total; de anotar:</i> esta correspondência não se revela de forma directa, considerando que a coluna <i>7.4- execução anual do ppi / montante previsto / total</i> é usada como somatório das colunas <i>montante previsto / ano</i> e <i>anos seguintes</i> faltando somar o <i>montante executado / anos anteriores</i> para que se obtenha o <i>total previsto</i>; <i>Realizado – 7.4 execução anual do ppi / montante executado / anos anteriores; de anotar:</i> considerando a dilação temporal entre a elaboração do ppi (Outubro / Novembro) e a sua entrada em vigor (Janeiro) torna-se conveniente fazer ajustamentos ao <i>realizado</i> aquando da primeira modificação ao ppi por forma, a atribuir mais realismo ao ppi e compatibilizar somatórios e permitir a necessária comparabilidade; <i>Financiamento definido – 8.3.2 modificações ao ppi / financiamento definido / dotação corrigida;</i> <i>Financiamento não definido – 8.3.2 modificações ao ppi financiamento não definido;</i> <i>Anos seguintes – 8.3.2 modificações ao ppi / anos seguintes.</i>
2)	7.2 Orçamento	<ul style="list-style-type: none"> Documentos constitutivos dos documentos previsionais (nº1 do ponto 2.3 do POCAL), devem ser também parte integrante da prestação de contas em virtude da sua inclusão no ponto 7 – <i>mapas de execução orçamental</i> e estes obrigatoriamente integrarem a prestação de contas (nº 2 do ponto 2 do POCAL). Tal como todos os documentos da prestação de contas, estes terão como data de referência o dia 31 de Dezembro, espelhando os mesmos documentos previsionais acrescidos das modificações realizadas durante o exercício económico. Indexações valorimétricas a outros documentos da prestação de contas: <ul style="list-style-type: none"> <i>Receitas / montante – 7.3.2 – controlo orçamental – receita / previsões corrigidas;</i> <i>Despesas / montante – 7.3.1 controlo orçamental – despesa / dotações corrigidas;</i> <i>Receitas / montante – 8.3.1.1 – receita / receita / previsões corrigidas;</i> <i>Despesa / montante – 8.3.1.2 – despesa / despesa / dotações corrigidas.</i>
3)	7.3.1 – Controlo orçamental - despesa	<ul style="list-style-type: none"> A apresentação deste documento deve ter em conta que a informação das <i>despesas pagas</i> passa pela distinção entre despesas pagas relativas ao próprio exercício e despesas pagas relativas a exercícios anteriores (esta determinação do POCAL não é seguida por uma parte importante das prestações de contas, incorreção com eventual origem no software utilizado). Indexações valorimétricas a outros documentos da prestação de contas: <ul style="list-style-type: none"> <i>Dotações corrigidas – 7.2 - orçamento / despesas / montante;</i> <i>Dotações corrigidas – 8.3.1.2 - despesa / dotações corrigidas;</i> <i>Despesas pagas – 7.5 - fluxos de caixa / pagamentos.</i>

Nº	pontos da prestação de contas	CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS
4)	7.3.2 – Controlo orçamental - receita	<ul style="list-style-type: none"> Os <i>reembolsos e restituições</i> encontram-se divididos em <i>emitidos e pagos</i>, apesar da frequente coincidência entre a emissão e o pagamento esta distinção é sublinhada pela existência de duas colunas para o efeito (esta determinação do POCAL não é seguida por uma parte importante das prestações de contas, incorreção com eventual origem no software utilizado). Indexações valorimétricas a outros documentos da prestação de contas: <ul style="list-style-type: none"> <i>Previsões corrigidas – 7.2 - orçamento / receitas / montante;</i> <i>Previsões corrigidas – 8.3.1.1 - receita / previsões corrigidas;</i> <i>Receitas cobradas brutas – 7.5 - fluxos de caixa / recebimentos.</i>
5)	7.4 – Execução anual do ppi	<ul style="list-style-type: none"> Indexações valorimétricas a outros documentos da prestação de contas: <ul style="list-style-type: none"> <i>Montante previsto / ano – 7.1 - ppi / despesas / ano / total</i> <i>Montante previsto / anos seguintes – 7.1 - ppi / despesas / somatório anos seguintes;</i> <i>Montante previsto / total (se incluir montante executado / anos anteriores) – 7.1 - ppi / total previsto;</i> <i>Montante executado / anos anteriores – 7.1 – realizado.</i>
6)	7.5 – Fluxos de caixa	<ul style="list-style-type: none"> Indexações valorimétricas a outros documentos da prestação de contas: <ul style="list-style-type: none"> <i>Recebimentos – 7.3.2 – controlo orçamental – receita / receitas cobradas brutas;</i> <i>Pagamentos – 7.3.1 – controlo orçamental – despesa / despesas pagas.</i>
7)	7.5 - Contas de ordem	<ul style="list-style-type: none"> Indexações valorimétricas a outros documentos da prestação de contas: <ul style="list-style-type: none"> <i>8.2.26 – contas de ordem.</i>
8)	7.6 – Operações de tesouraria	<ul style="list-style-type: none"> Indexações valorimétricas a outros documentos da prestação de contas: <ul style="list-style-type: none"> <i>7.5 – fluxos de caixa.</i>
9)	8.1.1 – Identificação	<ul style="list-style-type: none"> Designação; Número de identificação fiscal; Endereço; Regime financeiro; Outros elementos de identificação.
10)	8.1.2 - Legislação	<ul style="list-style-type: none"> Constituição; Orgânica e funcionamento.
11)	8.1.3 – Estrutura organizacional efetiva	<ul style="list-style-type: none"> Apresentação da organização para além da formalizada em legislação: <ul style="list-style-type: none"> Organograma em prática; Órgãos consultivos e de fiscalização.
12)	8.1.4 – Descrição sumária das atividades	<ul style="list-style-type: none"> Descrição sumária e em abstrato, deixando para o relatório a descrição do concretizado. A importância da descrição de atividades vai para além de um carácter meramente informativo: o correto preenchimento deste ponto é fundamental para a comparabilidade entre prestações de contas, quer de diferentes exercícios, quer de diversas câmaras municipais. A adoção de diversos modelos de gestão para o exercício de competências, leva forçosamente a diferenças estruturais nas contas apresentadas, decorrentes de diferentes atividades: câmaras com ou sem serviços municipalizados, com ou sem empresas municipais, etc. Qualquer análise que compare prestações de contas sob os mesmos padrões, conjuntos de atividades diferentes, será pouco rigorosa, levando à produção de conclusões erradas.
13)	8.1.5 – Recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> Identificação: <ul style="list-style-type: none"> Presidente e membros do órgão executivo; Responsáveis de direção.

PRESTAÇÃO DE CONTAS – CM RLVT

Nº	pontos da prestação de contas	CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS																																																							
14)	8.1.6 – Organização contabilística	<ul style="list-style-type: none">Características do sistema informático:<ul style="list-style-type: none">Fornecedores e versões de software utilizadasSoftware conexo ao contabilístico (custos, taxas, mercados, tesouraria, aprovisionamento, património, etc.) e forma de ligaçãoDescentralização contabilística:<ul style="list-style-type: none">Número e localização orgânica dos pontos de desconcentração;Articulação com a contabilidade central;Sistemas e modos de comunicação utilizados.																																																							
15)	8.2.1 – Disposições do POCAL derrogadas	<ul style="list-style-type: none">Ponto geralmente sem informação, vindo a verificar-se, no decurso da prestação de contas situações carentes de explicitação, estando as mais importantes relacionadas com:<ul style="list-style-type: none">A inventariação do imobilizado;A especialização de exercícios;Aplicação da contabilidade de custos.Impacto no balanço e demonstração de resultados:<ul style="list-style-type: none">Contas afetadas;Quantificação aproximada;Prejuízo para a Análise.																																																							
16)	Contas não comparáveis com anos anteriores	<ul style="list-style-type: none">Lista de contas em cuja alteração da política contabilística, no exercício, se refletiu revelando-se incomparáveis com os valores apresentado em anos anteriores.																																																							
17)	8.2.7–Ativo bruto, amortizações e provisões	<ul style="list-style-type: none">Indexações valorimétricas a outros documentos da prestação de contas:<ul style="list-style-type: none">Ativo bruto / saldo final – 5 – balanço / AB;Amortizações e provisões / saldo final – 5 – balanço / AP.																																																							
18)	8.2.8 - Desagregação do ativo bruto	<ul style="list-style-type: none">Desagregação das rubricas dos mapas do ponto 8.2.6:<ul style="list-style-type: none">Edifícios e outras construções e viaturas: desagregar elemento a elemento;Restantes bens: por grupos homogéneos (conjunto de bens da mesma espécie, com o mesmo regime de amortização com início no mesmo ano).Proposta de apresentação da informação solicitada: <div><div>DESAGREGAÇÃO DO IMOBILIZADO</div><table><tr><th rowspan="3">Descrição</th><th colspan="4">AQUISIÇÃO</th><th colspan="2">REAVALIAÇÃO</th><th colspan="2">AMORTIZAÇÕES</th><th colspan="3">ALIENAÇÕES, TRANSFERÊNCIAS E ABATES</th><th rowspan="3">valor líquido</th></tr><tr><th rowspan="2">data</th><th colspan="3">VALOR</th><th rowspan="2">data</th><th rowspan="2">valor</th><th rowspan="2">taxa</th><th colspan="2">VALOR</th><th rowspan="2">valor</th><th rowspan="2">justificação</th></tr><tr><th>novo</th><th>estado de uso</th><th>total</th><th>exercício</th><th>acumuladas</th></tr><tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>TOTAL</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr></table></div>	Descrição	AQUISIÇÃO				REAVALIAÇÃO		AMORTIZAÇÕES		ALIENAÇÕES, TRANSFERÊNCIAS E ABATES			valor líquido	data	VALOR			data	valor	taxa	VALOR		valor	justificação	novo	estado de uso	total	exercício	acumuladas														TOTAL												
Descrição	AQUISIÇÃO				REAVALIAÇÃO		AMORTIZAÇÕES		ALIENAÇÕES, TRANSFERÊNCIAS E ABATES			valor líquido																																													
	data	VALOR			data	valor	taxa	VALOR		valor	justificação																																														
		novo	estado de uso	total				exercício	acumuladas																																																
TOTAL																																																									
Nº	pontos da prestação de contas	CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS																																																							
19)	8.2.9 - Encargos financeiros capitalizados	<ul style="list-style-type: none">Proposta de apresentação da informação solicitada:<div>CUSTOS FINANCEIROS CAPITALIZADOS<table><tr><th colspan="2">projecto</th><th colspan="2">empréstimo</th><th rowspan="2">valor capitalizado</th></tr><tr><th>nº</th><th>descrição</th><th>nº</th><th>instituição de crédito</th></tr><tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td colspan="4">TOTAL</td><td></td></tr></table></div>	projecto		empréstimo		valor capitalizado	nº	descrição	nº	instituição de crédito						TOTAL																																								
projecto		empréstimo		valor capitalizado																																																					
nº	descrição	nº	instituição de crédito																																																						
TOTAL																																																									

</

Nº	pontos da prestação de contas	CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS																								
23)	8.2.15 – Bens de domínio público sem amortização	<ul style="list-style-type: none"> Proposta de apresentação da informação solicitada: <p>BENS DE DOMÍNIO PÚBLICO SEM AMORTIZAÇÃO</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th><i>Descrição</i></th> <th><i>activo bruto</i></th> <th><i>justificação</i></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> </td> <td> </td> <td> </td> </tr> </tbody> </table>	<i>Descrição</i>	<i>activo bruto</i>	<i>justificação</i>																					
<i>Descrição</i>	<i>activo bruto</i>	<i>justificação</i>																								
24)	8.2.16 – Entidades participadas	<ul style="list-style-type: none"> Proposta de apresentação da informação solicitada: <p>ENTIDADES PARTICIPADAS</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2"><i>ENTIDADE</i></th> <th rowspan="2"><i>% detida</i></th> <th rowspan="2"><i>capitais próprios</i></th> <th rowspan="2"><i>resultado líquido</i></th> <th rowspan="2"><i>ano</i></th> </tr> <tr> <th><i>Designação</i></th> <th><i>sede</i></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> </td> <td> </td> <td> </td> <td> </td> <td> </td> <td> </td> </tr> </tbody> </table>	<i>ENTIDADE</i>		<i>% detida</i>	<i>capitais próprios</i>	<i>resultado líquido</i>	<i>ano</i>	<i>Designação</i>	<i>sede</i>																
<i>ENTIDADE</i>		<i>% detida</i>	<i>capitais próprios</i>	<i>resultado líquido</i>					<i>ano</i>																	
<i>Designação</i>	<i>sede</i>																									
25)	8.2.17 - Títulos negociáveis e outras aplicações de tesouraria	<ul style="list-style-type: none"> Proposta de apresentação da informação solicitada: <p>TÍTULOS NEGOCIÁVEIS E OUTRAS APLICAÇÕES DE TESOURARIA</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2"><i>Descrição</i></th> <th rowspan="2"><i>natureza</i></th> <th rowspan="2"><i>entidades</i></th> <th rowspan="2"><i>quant.</i></th> <th colspan="3"><i>valor</i></th> </tr> <tr> <th><i>aquisição</i></th> <th><i>provisões</i></th> <th><i>líquido</i></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> </td> <td> </td> <td> </td> <td> </td> <td> </td> <td> </td> <td> </td> </tr> <tr> <td colspan="4"><i>TOTAL</i></td> <td> </td> <td> </td> <td> </td> </tr> </tbody> </table> <ul style="list-style-type: none"> Indexações valorimétricas a outros documentos da prestação de contas: <ul style="list-style-type: none"> <i>Aquisição – 5 – balanço / AB / contas 15 e 18;</i> <i>Provisões – 5 – balanço / AP / contas 15 e 18;</i> <i>Líquido – 5 – balanço / AL / contas 15 e 18.</i> 	<i>Descrição</i>	<i>natureza</i>	<i>entidades</i>	<i>quant.</i>	<i>valor</i>			<i>aquisição</i>	<i>provisões</i>	<i>líquido</i>								<i>TOTAL</i>						
<i>Descrição</i>	<i>natureza</i>	<i>entidades</i>					<i>quant.</i>	<i>valor</i>																		
			<i>aquisição</i>	<i>provisões</i>	<i>líquido</i>																					
<i>TOTAL</i>																										

Nº	pontos da prestação de contas	CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS																												
26)	8.2.18 – Outras aplicações financeiras	<ul style="list-style-type: none"> Proposta de apresentação da informação solicitada: <p>OUTRAS APLICAÇÕES FINANCEIRAS</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Descrição</th><th rowspan="2">natureza</th><th rowspan="2">entidades</th><th rowspan="2">quant.</th><th colspan="4">valor</th></tr> <tr> <th>nominal</th><th>aquisição</th><th>provisões</th><th>líquido</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr> <tr> <td colspan="4">TOTAL</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr> </tbody> </table> <ul style="list-style-type: none"> Indexações valorimétricas a outros documentos da prestação de contas: <ul style="list-style-type: none"> Aquisição – 5 – balanço / AB / contas 415; Provisões – 5 – balanço / AP / contas 415; Líquido – 5 – balanço / AL / contas 415. 	Descrição	natureza	entidades	quant.	valor				nominal	aquisição	provisões	líquido									TOTAL							
Descrição	natureza	entidades					quant.	valor																						
			nominal	aquisição	provisões	líquido																								
TOTAL																														
27)	8.2.19 - Ativo circulante custos/preço de mercado	<ul style="list-style-type: none"> Proposta de apresentação da informação solicitada: <p>DIFERENÇAS RELEVANTES - CUSTOS ACTIVO CIRCULANTE / PREÇO DE MERCADO</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Descrição</th><th>custo</th><th>preço de mercado</th><th>diferença</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td><td></td><td></td><td></td></tr> <tr> <td colspan="2">TOTAL</td><td></td><td></td></tr> </tbody> </table>	Descrição	custo	preço de mercado	diferença					TOTAL																			
Descrição	custo	preço de mercado	diferença																											
TOTAL																														
28)	8.2.21 - Provisões extraordinárias ativo circulante	<ul style="list-style-type: none"> Proposta de apresentação da informação solicitada: <p>PROVISÕES EXTRAORDINÁRIAS DO ACTIVO CIRCULANTE</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Descrição</th><th>custo de aquisição</th><th>provisão</th><th>valor líquido</th><th>justificação</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr> <tr> <td colspan="4">TOTAL</td><td></td></tr> </tbody> </table>	Descrição	custo de aquisição	provisão	valor líquido	justificação						TOTAL																	
Descrição	custo de aquisição	provisão	valor líquido	justificação																										
TOTAL																														

Nº	pontos da prestação de contas	CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS															
29)	8.2.22 – Dívidas de cobrança duvidosa	<ul style="list-style-type: none"> Proposta de apresentação da informação solicitada: <p>DÍVIDAS DE COBRANÇA DUVIDOSA</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Rubricas</th> <th>valor</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>28 Empréstimos concedidos</td> <td rowspan="8"></td> </tr> <tr> <td>211 Clientes, c/c</td> </tr> <tr> <td>212 Contribuintes, c/c</td> </tr> <tr> <td>213 Utentes, c/c</td> </tr> <tr> <td>229 Adiantamentos a fornecedores</td> </tr> <tr> <td>2619 Adiantamentos a fornecedores de imobilizado</td> </tr> <tr> <td>24 Estado e outros entes públicos</td> </tr> <tr> <td>264 Administração autárquica</td> </tr> <tr> <td>262+263+267+268 Outros devedores</td> <td></td> </tr> <tr> <td>TOTAL</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Rubricas	valor	28 Empréstimos concedidos		211 Clientes, c/c	212 Contribuintes, c/c	213 Utentes, c/c	229 Adiantamentos a fornecedores	2619 Adiantamentos a fornecedores de imobilizado	24 Estado e outros entes públicos	264 Administração autárquica	262+263+267+268 Outros devedores		TOTAL	
Rubricas	valor																
28 Empréstimos concedidos																	
211 Clientes, c/c																	
212 Contribuintes, c/c																	
213 Utentes, c/c																	
229 Adiantamentos a fornecedores																	
2619 Adiantamentos a fornecedores de imobilizado																	
24 Estado e outros entes públicos																	
264 Administração autárquica																	
262+263+267+268 Outros devedores																	
TOTAL																	
30)	8.2.24 - Obrigações e outros títulos emitidos	<ul style="list-style-type: none"> Proposta de apresentação da informação solicitada: <p>OBRIGAÇÕES E OUTROS TÍTULOS EMITIDOS</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Descrição</th> <th>quantidade</th> <th>valor nominal</th> <th>direitos a conferir</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Descrição	quantidade	valor nominal	direitos a conferir											
Descrição	quantidade	valor nominal	direitos a conferir														
31)	8.2.25 Dívidas em mora - eoep	<ul style="list-style-type: none"> Proposta de apresentação da informação solicitada: <p>DÍVIDAS EM MORA - ESTADO E OUTROS ENTES PÚBLICOS</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Descrição</th> <th>dívida activa</th> <th>dívida passiva</th> <th>periodo em mora</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td rowspan="2"></td> </tr> <tr> <td>TOTAL</td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Descrição	dívida activa	dívida passiva	periodo em mora					TOTAL						
Descrição	dívida activa	dívida passiva	periodo em mora														
TOTAL																	

PRESTAÇÃO DE CONTAS – CM RLVT

Nº	pontos da prestação de contas	CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS																																																																																			
32)	8.2.26 - Contas de ordem	<ul style="list-style-type: none">Indexações valorimétricas a outros documentos da prestação de contas:<ul style="list-style-type: none">7.5 – fluxos de caixa / contas de ordem.																																																																																			
33)	8.2.27 - Provisões	<ul style="list-style-type: none">Indexações valorimétricas a outros documentos da prestação de contas:<ul style="list-style-type: none">Saldo final - 5 – balanço / ativo – AP / passivo/ 292.																																																																																			
34)	8.2.28 – Classe 5	<ul style="list-style-type: none">Proposta de apresentação da informação solicitada: <div><div>MOVIMENTOS DA CLASSE 5 - FUNDO PATRIMONIAL</div><table><tr><th>rubricas</th><th>saldo inicial</th><th>aumentos</th><th>reduções</th><th>saldo final</th><th>justificações</th></tr><tr><td>51 Património</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>55 Ajustamento de partes de capital em empresas</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>56 Reservas de reavaliação</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>571 Reservas legais</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>572 Reservas estatutárias</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>573 Reservas contratuais</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>574 Reservas livres</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>575 Subsídios</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>576 Doações</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>577 Reservas decorrentes de transferências de activos</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>59 Resultados transitados</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>TOTAL</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr></table></div> <ul style="list-style-type: none">Indexações valorimétricas a outros documentos da prestação de contas:<ul style="list-style-type: none">Saldo inicial – 5 – balanço / fundos próprios e passivo / n-1;Saldo final – balanço / fundos próprio e passivo / n.						rubricas	saldo inicial	aumentos	reduções	saldo final	justificações	51 Património						55 Ajustamento de partes de capital em empresas						56 Reservas de reavaliação						571 Reservas legais						572 Reservas estatutárias						573 Reservas contratuais						574 Reservas livres						575 Subsídios						576 Doações						577 Reservas decorrentes de transferências de activos						59 Resultados transitados						TOTAL					
rubricas	saldo inicial	aumentos	reduções	saldo final	justificações																																																																																
51 Património																																																																																					
55 Ajustamento de partes de capital em empresas																																																																																					
56 Reservas de reavaliação																																																																																					
571 Reservas legais																																																																																					
572 Reservas estatutárias																																																																																					
573 Reservas contratuais																																																																																					
574 Reservas livres																																																																																					
575 Subsídios																																																																																					
576 Doações																																																																																					
577 Reservas decorrentes de transferências de activos																																																																																					
59 Resultados transitados																																																																																					
TOTAL																																																																																					
35)	8.2.29 - Demonstração cmvmc	<ul style="list-style-type: none">Indexações valorimétricas a outros documentos da prestação de contas:<ul style="list-style-type: none">Custos do exercício – 6 – demonstração de resultados / n / 61.																																																																																			
36)	8.2.30 - Demonstração da variação da produção	<ul style="list-style-type: none">Indexações valorimétricas a outros documentos da prestação de contas:<ul style="list-style-type: none">Aumento/redução no exercício – 6 – demonstração de resultados / n / (a) variação da produção.																																																																																			
37)	8.2.31 - Demonstração dos resultados financeiros	<ul style="list-style-type: none">Indexações valorimétricas a outros documentos da prestação de contas:<ul style="list-style-type: none">Custos e perdas / n – 6 – demonstração de resultados / n / 68;Custos e perdas / n-1 – 6 – demonstração de resultados / n-1 / 68;Proveitos e ganhos / n – 6 – demonstração de resultados / n / 78;Proveitos e ganhos / n-1 – 6 – demonstração de resultados / n-1 / 78;Custos e perdas / resultados financeiros / n – 6 – demonstração de resultados / resumo / resultados financeiros.																																																																																			
38)	8.2.32 - Demonstração dos resultados extraordinários	<ul style="list-style-type: none">Indexações valorimétricas a outros documentos da prestação de contas:<ul style="list-style-type: none">Custos e perdas / n – 6 – demonstração de resultados / n / 69;Custos e perdas / n-1 – 6 – demonstração de resultados / n-1 / 69;Proveitos e ganhos / n – 6 – demonstração de resultados / n / 79;Proveitos e ganhos / n-1 – 6 – demonstração de resultados / n-1 / 79;Custos e perdas / resultados extraordinários / n – 6 – demonstração de resultados / resumo / resultados extraordinários.																																																																																			
39)	8.3.1.1 - Modificações orçamento da receita	<ul style="list-style-type: none">Em prestação de contas, o mapa das modificações do orçamento – receita promove a comparação entre o orçamento de início de exercício dos documentos previsionais (coluna de previsões iniciais) e o orçamento de fim de exercício da prestação de contas (coluna de previsões corrigidas), evidenciando o percurso efetuado através das modificações ao orçamento da receita. A errada introdução da (não prevista) coluna previsões atuais em substituição ou em simultâneo à coluna previsões iniciais desvirtua a informação a prestar pelo mapa, sendo presente em prestação de contas cada modificação efetuada, em vez do acumulado das modificações efetuadas ao longo do exercício, situação que diminui grandemente as possibilidades de análise (este erro é seguido por uma parte importante das prestações de contas, o que sugere eventual origem no software utilizado).Indexações valorimétricas a outros documentos da prestação de contas:<ul style="list-style-type: none">Previsões corrigidas – 7.2 - orçamento / receita / montante;Previsões corrigidas – 7.3.2 – Controlo orçamental - receita.																																																																																			

Nº	pontos da prestação de contas	CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS
40)	8.3.1.2 - Modificações orçamento da despesa	<ul style="list-style-type: none"> Em prestação de contas, o mapa das <i>modificações do orçamento – despesa</i> promove a comparação entre o orçamento de início de exercício dos documentos previsionais (coluna de <i>dotações iniciais</i>) e o orçamento de fim de exercício da prestação de contas (coluna de <i>dotações corrigidas</i>), evidenciando o percurso efetuado através das modificações ao orçamento da receita. A errada introdução da (não prevista) coluna <i>dotações atuais</i> em substituição ou em simultâneo à coluna <i>dotações iniciais</i> desvirtua a informação a prestar pelo mapa, sendo presente em prestação de contas cada modificação efetuada, em vez do acumulado das modificações efetuadas ao longo do exercício, situação que diminui grandemente as possibilidades de análise (este erro é seguido por uma parte importante das prestações de contas, o que sugere eventual origem no software utilizado). Indexações valorimétricas a outros documentos da prestação de contas: <ul style="list-style-type: none"> <i>Dotações corrigidas – 7.2 - orçamento / despesas / montante;</i> <i>Dotações corrigidas – 7.3.1 – Controlo orçamental -despesa.</i>
41)	8.3.2 - Modificações ao ppi	<ul style="list-style-type: none"> Considerando mais consentâneo com o que deverá ser a prestação de contas, alinhando, coerentemente, este mapa, com os mapas de modificações orçamentais, as colunas de <i>dotações atuais</i> deverão ser entendidas como de <i>dotações iniciais</i>. Perspetiva-se assim, não ser objetivo, a apresentação de mapa de <i>modificações ao ppi</i> por cada uma que é realizada, mas sim, à semelhança dos mapas de modificações ao orçamento, um único mapa agregador de todas as modificações efetuadas ao longo do exercício (esta perspetiva é partilhada por muitas prestações de contas, por provável influencia do software utilizado). Indexações valorimétricas a outros documentos da prestação de contas: <ul style="list-style-type: none"> <i>Despesas / n / total / dotação corrigida – 7.1 – plano plurianual de investimentos / despesas / n / total;</i> <i>Despesas / n / total / Dotação corrigida – 7.4 – execução anual do ppi / montante previsto / ano;</i> <i>Despesas / n / financiamento definido / dotação corrigida – 7.1 plano plurianual de investimentos / despesas / n / financiamento definido;</i> <i>Despesas / anos seguintes - 7.1 - plano plurianual de investimentos / despesas / anos seguintes;</i> <i>Despesas / anos seguintes - 7.4 – execução anual do ppi / montante previsto / anos seguintes.</i>
42)	8.3.4.1 - Transferências correntes - despesa	<ul style="list-style-type: none"> Tem o objetivo de discriminar, por enquadramento legal e entidade beneficiária, as transferências correntes, enquanto “<i>importâncias entregues a organismos ou entidades para financiar despesas correntes, sem que tal implique, por parte das unidades receptoras, qualquer contraprestação direta para com a autarquia local</i>”. Indexações valorimétricas a outros documentos da prestação de contas: <ul style="list-style-type: none"> <i>Total transferências efetuadas – 7.5 – fluxos de caixa / pagamentos: total rubricas 08 transferências correntes;</i> <i>Total transferências efetuadas – 7.3.1 – controlo orçamental - despesa / despesas pagas: total rubricas 04 transferências correntes.</i>
43)	8.3.4.2 - Transferências de capital - despesa	<ul style="list-style-type: none"> Tem o objetivo de discriminar, por enquadramento legal e entidade beneficiária, as transferências capital enquanto importâncias financiadoras das despesas de capital das entidades receptoras. Indexações valorimétricas a outros documentos da prestação de contas: <ul style="list-style-type: none"> <i>Total transferências efetuadas – 7.5 – fluxos de caixa / pagamentos: total rubricas 08 transferências de capital;</i> <i>Total transferências efetuadas – 7.3.1 – controlo orçamental - despesa / despesas pagas: total rubricas 08 transferências de capital.</i>

Nº	pontos da prestação de contas	CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS
44)	8.3.4.3 - Subsídios concedidos	<ul style="list-style-type: none"> Considerando os subsídios na perspectiva do classificador (“fluxos financeiros não reembolsáveis das autarquias locais para as empresas públicas municipais e intermunicipais ou empresas participadas, com o objetivo de influenciar níveis de produção, preços ou remunerações dos fatores de produção” e “compensações provenientes das políticas ativas de emprego e formação profissional”), deverá haver particular atenção à classificação e consequente inclusão neste mapa de despesas com natureza de transferências. A utilização da terminologia “subsídio” de forma indiscriminada veio, em rigor, prejudicar o seu apuramento nos termos definidos, classificando-se despesas com a natureza de transferências como sendo subsídios. Indexações valorimétricas a outros documentos da prestação de contas: <ul style="list-style-type: none"> Total subsídios pagos – 7.5 – fluxos de caixa / pagamentos: total rubricas 05 subsídios; Total transferências efetuadas – 7.3.1 – controlo orçamental -despesa / despesas pagas: total rubricas 05 subsídios.
45)	8.3.4.4 - Transferências correntes - receita	<ul style="list-style-type: none"> Indexações valorimétricas a outros documentos da prestação de contas: <ul style="list-style-type: none"> Total transferências obtidas – 7.5 – fluxos de caixa / recebimentos: total rubricas 06 transferências correntes; Total transferências obtidas – 7.3.2 – controlo orçamental - receita / receitas cobradas brutas: total rubricas 06 transferências correntes; Total transferências orçadas – 7.2 – orçamento / receitas /montante: total rubricas 06 transferências correntes; Total transferências orçadas – 7.3.2 – controlo orçamental - receita / previsões corrigidas: total rubricas 06 transferências correntes; Total transferências orçadas – 8.3.1.1 – modificações do orçamento - receita - receita / receita / previsões corrigidas: total rubricas 06 transferências correntes.
46)	8.3.4.5 - Transferências capital - receita	<ul style="list-style-type: none"> Indexações valorimétricas a outros documentos da prestação de contas: <ul style="list-style-type: none"> Total transferências obtidas – 7.5 – fluxos de caixa / recebimentos: total rubricas 10 transferências de capital; Total transferências obtidas – 7.3.2 – controlo orçamental - receita / receitas cobradas brutas: total rubricas 10 transferências de capital; Total transferências orçadas – 7.2 – orçamento / receitas /montante: total rubricas 10 transferências de capital; Total transferências orçadas – 7.3.2 – controlo orçamental - receita / previsões corrigidas: total rubricas 10 transferências de capital; Total transferências orçadas – 8.3.1.1 – modificações do orçamento - receita - receita / receita / previsões corrigidas: total rubricas 10 transferências de capital.
47)	8.3.5.1 - Ativos de rendimento fixo	<ul style="list-style-type: none"> Em termos gerais, ativos de rendimento fixo são activos financeiros transacionados em mercados com o compromisso de vir a proporcionar um rendimento fixo, previamente definido, ao fim de um determinado período de tempo. Estão neste âmbito, depósitos de poupança, obrigações, títulos de dívida pública, entre outros instrumentos financeiros.
48)	8.3.5.2 - Ativos de rendimento variável	<ul style="list-style-type: none"> Ativos de rendimento variável são ativos financeiros cujo rendimento não está definido à partida: ações, fundos de investimento sem rendimento garantido, etc. (Vêm estas notas pelo facto de, em muitas prestações de contas, não haver referências a estes ativos nestes pontos, quando em sede de outros mapas do documento, é visível a sua existência. Por outro lado, as inscrições são feitas sem o critério devido dando origem a incorreções).

Nº	pontos da prestação de contas	CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS
49)	8.3.6.1 - Empréstimos	<ul style="list-style-type: none"> • Indexações valorimétricas a outros documentos da prestação de contas: <ul style="list-style-type: none"> • <i>Encargos do ano / amortização / curto prazo total – 7.5 – fluxos de caixa / pagamentos: total rubricas 10.05 empréstimos a curto prazo;</i> • <i>Encargos do ano / amortização / curto prazo total – 7.3.1 – controlo orçamental - despesa / despesas pagas: rubricas 10.05 empréstimos a curto prazo;</i> • <i>Encargos do ano / amortização / médio e longo prazos total – 7.5 – fluxos de caixa / pagamentos: total rubricas 10.06 empréstimos a médio e longo prazos;</i> • <i>Encargos do ano / amortização / médio e longo prazos total – 7.3.1 – controlo orçamental - despesa / despesas pagas: rubricas 10.06 empréstimos a médio e longo prazos;</i> • <i>Encargos do ano / juros / curto prazo total – 7.5 – fluxos de caixa / pagamentos: total rubricas 03.01.03/05/06/01 empréstimos de curto prazo;</i> • <i>Encargos do ano / juros / curto prazo total – 7.3.1 – controlo orçamental - despesa / despesas pagas: total rubricas 03.01.03/05/06/01 empréstimos de curto prazo;</i> • <i>Encargos do ano / juros / curto prazo total – 7.5 – fluxos de caixa / pagamentos: total rubricas 03.01.03/05/06/02 empréstimos de médio e longo prazos;</i> • <i>Encargos do ano / juros / curto prazo total – 7.3.1 – controlo orçamental - despesa / despesas pagas: total rubricas 03.01.03/05/06/02 empréstimos de médio e longo prazos;</i> • <i>Dívida em 1 de Janeiro / curto prazo total – 5 – balanço / fundos próprios e passivo / exercícios / n-1 / conta 2311;</i> • <i>Dívida em 31 de Dezembro / curto prazo total – 5 – balanço / fundos próprios e passivo / exercícios / n / conta 2311;</i> • <i>Dívida em 1 de Janeiro / médio e longo prazos total – 5 – balanço / fundos próprios e passivo / exercícios / n-1 / conta 2312;</i> • <i>Dívida em 31 de Dezembro / médio e longo prazos total – 5 – balanço / fundos próprios e passivo / exercícios / n / conta 2312.</i>

Nº	pontos da prestação de contas	CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS
	RELATÓRIO DE GESTÃO	Não obstante toda a legítima e pertinente interpretação e/ou utilização que se possa fazer do “espaço concedido” pelo relatório de gestão na prestação de contas – linhas políticas, relatórios descritivos das atividades, enquadramentos sócio-económicos, de conjuntura, globais, regionais e locais, organizacionais, etc. – existem pontos que o POCAL não dispensa ver expressos e desenvolvidos situação que não ocorre com a frequência e qualidade esperadas. Neste sentido as notas que se seguem são o sublinhado do essencial do solicitado com algumas chamadas de atenção de conteúdo e forma.
50)	a) Situação económica	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Evolução da gestão nos diferentes sectores de atividade, designadamente:</i> <ul style="list-style-type: none"> • Investimento; • Condições de funcionamento; • Custos e proveitos.
51)	b) Síntese financeira	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Com base nos indicadores de gestão financeira apropriados à análise de balanços e demonstrações de resultados.</i>
52)	c) Evolução das dívidas de e a terceiros	<ul style="list-style-type: none"> • Curto, médio e longo prazos • Últimos três anos • Individualização nas dívidas a terceiros, as dívidas a instituições de crédito das outras dívidas a terceiros.
53)	d) Proposta de aplicação do resultado líquido	<ul style="list-style-type: none"> • A proposta de aplicação do resultado líquido tem algumas condicionantes, designadamente as expressas no ponto 2.7.3 – resultado líquido do exercício. • Para além dos aspetos essencialmente técnicos resultantes dos pontos 2.7.3.2 a 2.7.3.5, há que levar em atenção o aspeto formal exigido pelo ponto 2.7.3.5, cuja conjugação com o disposto na alínea c) do nº 2, do artº 53º da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro (que exige à Assembleia Municipal, apenas apreciação e votação da prestação de contas) pode gerar dúvidas e diversas práticas no sentido do seu cumprimento. Assim, na perspetiva da Assembleia Municipal, há que apreciar a prestação de contas tendo de ser posta à aprovação um dos seus pontos constitutivos (aplicação dos resultados líquidos), o que na prática sujeitar-se-á a aprovação a prestação de contas como documento único. De facto, afigura-se-nos ser um risco real, a não aprovação da prestação de contas em virtude da não a aprovação da aplicação de resultados pela Assembleia Municipal. A apresentação à Assembleia em pontos separados, da aplicação de resultados e da prestação de contas, deverá ser a direção a seguir sendo certo que a não aprovação do primeiro retirará eficácia ao segundo.
54)	e) Factos relevantes ocorridos após o fecho do exercício	<ul style="list-style-type: none"> • Porventura, este será o último ponto a ser “preenchido” na prestação de contas, a sua razão de ser prende-se com o lapso de tempo que decorre entre 31 de Dezembro e a aprovação da prestação de contas pelo Executivo (finais de Março / princípios de Abril), sem transformar este ponto num relatório, será importante a menção dos factos/execuções mais importantes entretanto ocorridas.

OUTROS DOCUMENTOS

A par do Plano Plurianual de Investimentos, são utilizados planos complementares, não previstos em POCAL. Estes Planos (de Atividades Mais Relevantes ou Municipais) têm adotado desenho e forma de funcionamento idênticos aos do Plano de Investimentos, com inclusão nos Documentos Previsionais e emissão dos respetivos mapas de modificações e de execução anual. Esta prática (generalizada) remete-nos para necessidade da sua inclusão na Prestação de Contas, em virtude das aprovações (pelos órgãos executivo e deliberativo) a que foram sujeitos enquanto Previsionais.

Para além dos documentos de prestação de contas o Tribunal de Contas solicita através da sua Resolução Nº 04 /2001, outros que lhe deverão ser anexos aquando do envio, a saber:

- Guia de remessa
- Ata da reunião em que foi discutida e votada a conta
- Norma de controlo interno e suas alterações 2.9
- Resumo Diário de Tesouraria 12.2.9
- Síntese das reconciliações bancárias
- Mapa de Fundos de Maneio
- Relação de emolumentos notariais e custas de execuções fiscais
- Relação de acumulação de funções
- Relação nominal de responsáveis

Este conjunto de documentos, não sendo de Prestação de Contas, são em alguns casos, tratados como tal sob o ponto de vista formal, quer no que respeita à aprovação e apreciação, quer no que respeita ao envio a outras entidades como as CCDR. Para além do excesso documental em circulação, acresce o facto de estes documentos não se cingirem ao solicitado pelo TC, sendo frequente enviados, não apenas “sínteses”, “resumos” e “mapas” mas, toda a documentação que lhe está na base.

Não menos frequente é a inclusão em prestação de contas de arrolamentos e inventários de todos os bens, bem como a inclusão de variados documentos próprios do CIBE, como forma de colmatar o solicitado no ponto 8.2.8 do POCAL e sem que haja a preocupação de os agrupar de forma homogénea, como previsto, vertendo para a Prestação de Contas um excesso de informação de utilidade questionável.

A densificação da Prestação de Contas, através da inclusão de excessos documentais injustificados é um desincentivo ao seu manuseamento e consulta, transformando um importante documento autárquico, num conjunto de documentação inteligível e com baixo grau de utilidade, devendo ser contrário o caminho a seguir.

BIBLIOGRAFIA

Almeida F.; Presas H.; Costa C. (1998). Planos Diretores Municipais – Normas e Critério de Apoio à Elaboração de PDM. Lisboa: DGOTDU.

Alves A.; Moreira M. (2004). Cidadania Digital e Democratização Electrónica. Porto: SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação.

Andrisani, P.; Hakim, S.; Savas S. (2002). The new public management: lessons from innovating governors and mayors. Massachusetts: Kluwer Academic Publishers

Azevedo A. (2007). Administração Pública – Modernização e Melhoria dos Processos Administrativos CAF e SIADAP. Porto: Vida Económica.

Azevedo A.; Magalhães D.; Pereira J. (2010). City Marketing – Myplace in XXI // gestão estratégica e marketing de cidades. Porto: Vida Económica.

Barros C. (2007). Avaliação Financeira de Projetos de Investimento. Lisboa: Escolar.

Benko G.; Lipietz A. (1994). As regiões Ganhadoras – Distritos e Redes: os novos paradigmas da geografia económica. Oeiras: Celta.

Bilhim, J (2000) Ciência da administração. Lisboa: Universidade Aberta

Bilhim, J (2008). Teoria organizacional : estruturas e pessoas. Lisboa : ISCSP

Bilhim, J. (2004). A governação nas autarquias locais. Porto: SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação

Bilhim, J.; Neto, J.; P.; Barata, O. (2003). Melhor Gestão para uma Melhor administração. Lisboa: ISCSP

Caldeira, J. (2009). Implementação do *balanced Scorecard* no Estado. Coimbra: Almedina

Camacho A.; Camacho M. (trad.); United Nations Industrial Development Organization (1992). Manual para a Avaliação Económico-Social de Projetos industriais. Lisboa: Dom Quixote.

Carvalho, João; Fernandes, M.; Gomes S. A. (2009). Determinantes da Adopção e Desenvolvimento do Sistema de Contabilidade de Custos nos Municípios Portugueses. Lisboa: OTOC.

Carvalho, João; Fernandes, M.; Gomes S. A. (2010). Desenvolvimento do Sistema de Contabilidade de Custos nos Municípios Portugueses: Estudo Empírico

Carvalho, João; Fernandes, M.; Teixeira, A. (2002). POCAL Comentado, Lisboa: Rei dos Livros

Carvalho, João; Fernandes, P.; Camões J.; Jorge S. (2011). Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2009. Lisboa: OTOC.

Carvalho, João; Fernandes, P.; Camões J.; Jorge S. (2012). Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2010. Lisboa: OTOC.

Castro A.; Santinha S.; Marques S. (2008). Cidades Inteligentes, Governação Territorial e Tecnologias de Informação e Comunicação. Lisboa: DGOTDU

Chapman, D.; Cowdell, T. (1998) New public sector marketing. Harlow : Prentice-Hall.

Cidrais A. (1998). O Marketing Territorial Aplicado às Cidades Médias Portuguesas: os casos de Évora e Portalegre. Lisboa

Comissão de Acompanhamento da Elaboração do Livro Branco do Sector Empresarial Local (2011). Livro Branco do Sector Empresarial Local

Correia, F. (1998). Praça da República. Lisboa, Presidência do Conselho de Ministros

Curto S. (1996). Finanças Locais 1991/1994. Lisboa: CCR-LVT.

Curto S. (1996). Investimento Local 1985/1994. Lisboa: CCR-LVT.

Da Silva C. (2011). *Accountability* e Controlo Social. Lisboa: INA.

Denhardt, R., Denhardt, J. (2000) The New Public Service: Serving Rather than Steering. Arizona: State University.

Dunleavy, P., Margetts H. (2000). The Advent of Digital Government: Public Bureaucracies And The State. Washington: American Political Science Association.

Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (2011). Relatório Anual Do Sector De Águas e Resíduos em Portugal (2010) (vol.I e II). Lisboa.

Ferrão J. (1995) Políticas de Desenvolvimento Regional – Visões e Estratégias num Contexto de Permanente Mudança. Lisboa: CCR-LVT.

Ferrão J. (2001). Janus 2001 anuário de relações exteriores (pg. 54-,57) Rede Urbana Portuguesa: uma Visão Internacional. Lisboa: Público e UAL

Ferrão J. (2010). Governança e Ordenamento do Território. Reflexões para uma Governança Territorial Prospectiva e Planeamento, Vol. 17. Lisboa: DPPRI.

Ferrão J. (2011) O Ordenamento do Território como Política Pública. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian

Ferrão J.; Henriques B.; Oliveira N. (1994). Repensar as cidades de média dimensão. *Análise Social*, vol. XXIX (129), (5.º), (pg 1123-1147). Lisboa.

Ferreira F. (2007). *Lisboa 2020 – uma Estratégia de Lisboa para a Região de Lisboa*. Lisboa: CCDR-LVT.

Ferreira, F.(1999). *Plano Estratégico da Região de Lisboa Oeste – 2000-2010 o Horizonte da Excelência*. Lisboa: CCDR-LVT

Gouveia B. (2004). *Local E-Government – A Governação Digital na Autarquia*. Porto: SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação.

Gouveia B.; Ranito J. (2004). *Sistemas de Informação de Apoio à Gestão*. Porto: SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação.

Gusmão C.; Oliveira G.; Catita A. (2011). *Relatório Final da Avaliação das Alterações ao RJGT*. Lisboa: DGOTDU

Hood, C. (1991). *A Public Management For All Seasons?* *Public Administration* Vol. 69 Spring 1991 (3-19). London: Royal Institute of Public Administration.

Kocherlakta, R.(2010). *The New Dynamic Public Finance*. Princeton: Princeton University Press

L. Allen (2002). *Models of Public Budgeting and Accounting Reform - Public Accountability and Government Financial Reporting*. Paris: OCDE.

Lane, J.-E. (2000) *New public management*. London: Routledge.

Lopes G. (1996). *Planeamento Municipal e Intervenção Autárquica no Desenvolvimento Local*. Lisboa: Escher.

Mafra F.; Silva A. (2004). *Inovação ao Serviço das Cidades*. Porto: SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação

Mafra F.; Silva A. (2004). *Planeamento e Gestão do Território*. Porto: SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação

Martins M. (2010). *Cidadania e Participação Política: temas e perspetivas de análise*. Lisboa: ISCSP.

Miguel, A. (2006). *Gestão moderna de projectos*. Lisboa: FCA – editora de informática

Moreira, J.; Alves, A., (2009). *Gestão Pública: Entre a Visão Clássica da Administração Pública e o Novo Paradigma da Governação Pública*. Santiago do Chile: Universidad Central de Chile.

- Moro, T.**(1947). A Utopia ou a Melhor Forma de Governo. Lisboa: Cosmos
- Mozzicafreddo J. (2002).** A Responsabilidade e a Cidadania na Administração
- Neto J. (2003).** Melhor Gestão para uma Melhor Administração. Lisboa: ISCSP.
- Noisette, P.; Vallérugo, F. (1996).** Le marketing des villes – un défi pour le développement stratégique. Paris: Les edition d’Organization.
- Oliveira, A**(1990). Contabilidade Geral e Financeira. Lisboa: AEISCAL
- Osborne S., (2006)** The New Public Governance?. Edinburgo: Edinburgh University.
- Osborne, D. (2007)** Reinventing Government: What A Difference A Strategy Makes. Viena: ONU
- Pandiello S. (coord) (2008)** La Financiación Local en España: Radiografía del Presente y Propuestas de Futuro. Salamanca.
- Pereira P. (1998).** Regionalização, Finanças Locais e Desenvolvimento. Lisboa: CAREAT.
- Pereira P.; Afonso A.; Arcanjo. M; Santos J. (2007).** Economia e Finanças Públicas. Lisboa: Escolar.
- Pessoa, F.**(2011). Como Organizar Portugal. Lisboa: Ática
- Pinto F. (2007).** Balanced Scorecard – Alinhar Mudança, Estratégia e Performance nos Serviços Públicos. Lisboa: Sílabo.
- Pollitt C. (2001).** Clarifying Convergence: Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform. Rotterdam: Faculty of Social Sciences Erasmus University Rotterdam
- Pollitt C. (2002).** Public Management Reform: Reliable Knowledge and International Experience. Londres: OCDE.
- Pollitt C. (2007).** Public Management Reform During Financial Austerity. Statskontoret.
- Pollitt, C.; Bouckaert, G. (2004).** Public Management Reform – A Comparative Analysis. Oxford: Oxford
- Pública. Lisboa: ISCTE.
- Ribeiro, O.**(1987). Introdução ao Estudo da Geografia Regional. Lisboa: João Sá da Costa
- Rocha A. (2011).** *Accountability* na Administração Pública: modelos Teóricos e Abordagens. Brasília
- Rocha A. (2011).** *Accountability* na Administração Pública: modelos Teóricos e Abordagens. Brasília.

Rocha O. (2000). O Modelo Pós-Burocrático: A Reforma da Administração Pública à Luz da Experiência Internacional Recente. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian

Santos J.(2010). Finanças Públicas. Oeiras: INA Editora

Silva A. (2004). Empresarialização de Serviços - Concessões. Porto: SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação

Silva, J. (1996). Guia para Elaboração de Planos Estratégicos de Cidades Médias. Lisboa: DGOTDU

Sousa C.; Gonçalves C. (2009). Câmaras Municipais - Região de Lisboa e Vale do Tejo - Análise Financeira – execução orçamental 2006 e 2007. Lisboa: CCDR-LVT.

Subgrupo de Apoio Técnico na Aplicação do POCAL (2006) Manual de apoio técnico à aplicação do POCAL. Coimbra: Centro de Estudos e Formação Autárquica.

Valadares M. (2004). Estratégia e Gestão por Objetivos. Lisboa: Universidade Lusíada.

Vale L. (2011). O Estado a que o Estado Chegou. Lisboa: Gardiva.

Vasconcelos L.; Oliveira R.; Caser U. (2009). Governância e Participação na Gestão Territorial. Lisboa: DGOTDU.

Veiga P. (2004). Tecnologias e Sistemas de Informação, Redes e Segurança. Porto: SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação.

Viana C. (2001). Janus 2001 anuário de relações exteriores (pg. 58, 59) Há 30 Milhões de Pessoas no Portugal dos PDM. Lisboa: Público e UAL.